Niels-Peter Kleiner

AUFGABE(N) UND BEFUGNISSE DER STREITKRÄFTE IM INNEREN NACH DER BONNER NOTSTANDSVERFASSUNG VOM 24. JUNI 1968

zugleich eine verfassungsgeschichtliche und begriffsvergleichende Studie zum Begriff der " Streitkräfte im materiellen Sinne ".

1976

1977

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547212_0001

AUFGABE(N) UND BEFUGNISSE DER STREITKRÄFTE IM INNEREN NACH DER BONNER NOTSTANDSVERFASSUNG VOM 24.JUNI 1968

zugleich eine verfassungsgeschichtliche und begriffsvergleichende Studie zum Begriff der "Streitkräfte im materiellen Sinne".

I N A U G U R A L - D I S S E R T A T I O N

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von

N I E L S - P E T E R K L E I N E R

aus Berlin

1977

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter:	Prof.Dr. Küchenhoff
Zweiter Berichterstatter:	Prof.Dr. von Mutius
Dekan:	Prof.Dr. Schneider

Tag der mündlichen Prüfung: 21. 7. 1976

M E I N E N E L T E R N

Überblick

Einführung

1.Teil: Streitkräfte im Innern - begriffliche und historische Grundlegung

Streitkräfte in formell-organisatorischer Hinsicht

Thesen zum funktionell-materiellen Streitkräftebegriff

Typisierte Einsatzfälle im Innern

2.Teil: Streitkräfte im Innern nach dem Bonner Grundgesetz

Entwicklung von 1949 - 1968

Objektschutz und Verkehrsregelung im Verteidigungs- und Spannungsfall (Art.87 a Abs. 3 GG)

Objektschutz und Aufstandsbekämpfung im sog."Inneren Notstand" (Art.87a Abs.4 S.1 GG)

Bekämpfung von Naturkatastrophen und Unglücksfällen (Art. 35 Abs. 2 S.2 , Abs. 3 S.1 GG)

Bundeszwang (Art. 37 GG)

3.Teil: Streitkräfte im Innern - verfassungstheoretische und dogmatische Erklärung

Deutung und Legitimation der innerstaatlichen Aufgabe (i.w.S.)

Funktionell-materieller Streitkräftebegriff

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einführung 1

A. Problematik 1

B. Ziel der Arbeit 5

C. Eingrenzung der Arbeit 8

D. Gang der Untersuchung 11

Erster Teil

Der Inneneinsatz von Streitkräften- begriffliche und historische Grundlegung 14

1. Abschnitt: Bezeichnung und Begriff der "Streitkräfte" in organisatorisch-formeller Hinsicht 14

A. Die Terminologie der Wehrverfassungen und Wehrgesetze 15

B. Der kriegsvölkerrechtliche Streitkräftebegriff 18

I. Die "regulären Streitkräfte" des Völkerrechts 19

II. Organisatorisch verselbständigte Verbände - das Beispiel des Bundesgrenzschutzes 22

C. Der staatsrechtlich-organisatorische Streitkräftebegriff unter Herrschaft des Bonner Grundgesetzes 25

I. "Bewaffnete Macht" und innerstaatlicher Streitkräftebegriff 26

1. Der BGS als "Teil der bewaffneten Macht" (§ 64 Abs. 1 BGSG 1972) 26

2. Der BGS als "Polizei des Bundes" (§ 42 Abs. 1 Satz 1 BGSG 1972) 29

II. "Bundeswehr" und innerstaatlicher Streitkräftebegriff 31

1. "Bundeswehr" als organisationsrechtlicher Oberbegriff 31

2. Personelle Zusammensetzung der "Streitkräfte" im Sinne des Art. 87 a GG 34

D. Schlußfolgerungen (I - IV) 36

2. Abschnitt: Grundlagen eines funktionell-materiellen Begriffs der "Streitkräfte" Seite 38

A. Zur These von einer "Doppelaufgabe" der Streitkräfte zum Schutze der äußeren wie inneren Sicherheit 38

I. Innerstaatliches Streitkräftehandeln als Ausübung fremder Zuständigkeiten 39

II. Innerstaatliches Streitkräftehandeln als Wahrnehmung einer eigenen Zuständigkeit 40

B. Die Stellung der Streitkräfte in der Verfassungsordnung 42

I. Selbstverteidigung und Wehrhoheit des Staates 42

II. Die Streitkräfte als Teil der Exekutive 44

1. Die rechtsstaatlichen Postulate für Inneneinsätze von Streitkräften 44

2. Kontroversen bei der Einordnung der Streitkräfte in das Gewaltenteilungssystem 46

C. Schutz gegen bewaffnete Angriffe von außen 48

I. "Militärische Verteidigung" und funktionell-materieller Begriff der Streitkräfte 49

1. Der rechtliche Begriff der Verteidigung 49

2. Verteidigungsauftrag und Inneneinsatz 51

II. Militärische Verteidigung im Spannungsfeld von Staatsrecht und Kriegsvölkerrecht 53

1. Staatsnotstandslagen und Staatsnotstand 53

2. Innerer und äußerer Notstand 56

D. Schutz gegen Störungen aus dem innerstaatlichen Bereich 58

I. Konkurrenzverhältnis von Streitkräften und Polizei am Beispiel Preußens 58

1. Das "Mitregiment des Militärs in allen Polizeisachen" um 1800 59

2. Selbständiges und requisitionsabhängiges Einschreiten der Streitkräfte im polizeilichen Kompetenzbereich bis zur preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850 61

II. Organisatorische und funktionelle Verselbständigung der Polizei gegenüber den Streitkräften im 19. Jahrhundert 65

1. Allgemeine Gefahrenabwehr und "materieller Begriff" der Polizei — Seite 66

2. Allgemeine Gefahrenabwehr und "materieller Begriff" der Streitkräfte — 69

E. Schlußfolgerungen (I-IV) — 71

3. Abschnitt: Aufgabe(n) und Befugnisse deutscher Streitkräfte im Innern nach typisierten Einsatzfällen — 72

A. Der Einsatz von Streitkräften im Innern zu administrativen Zwecken — 73

I. Bekämpfung von Tumulten und Aufständen lokalen Charakters — 74

1. Terminologie und Abgrenzung — 74

2. Der Einsatz von Streitkräften in der Zeit der preußischen Kabinettsordre vom 17. Oktober 1820 und der Dienstvorschrift vom 19. März 1914 — 76

3. Der Einsatz der Streitkräfte aufgrund § 17 Abs. 1, 2 WehrG 1921 — 79

a) Der requisitionsabhängige Einsatz gem. § 17 Abs. 1 WehrG — 80

b) Das Einschreiten aus eigenem Recht gem. § 17 Abs. 2,1.Alt.WehrG (requisitionsunabhängiger Einsatz) — 81

c) Das Verhältnis von Polizei zu Streitkräften bei Einsätzen nach § 17 Abs. 1 und 2 WehrG — 83

d) Die Befugnisse der Streitkräfte zu Einzeleingriffen im Vollzug von § 17 WehrG — 85

II. Der historische Garnisonswachdienst und das Recht der Selbstverteidigung durch Streitkräfte — 87

1. Begriff und Aufgabe des historischen Garnisonswachdienstes — 88

2. Historischer Garnisonswachdienst und militärische Selbstverteidigungsrechte — 91

III. Hilfeleistungen bei öffentlichen Notständen (Unglücks- und Katastrophenfälle) — 94

1. Technische Hilfe durch Streitkräfte im zivilen Bereich — 94

2. "Technischer Notstand" als Einsatzvoraussetzung — 95

3. Befugnisse der Streitkräfte zu Einzeleingriffen — 97

IV. Die Ausübung des allgemeinen Verwaltungszwanges und der Zwangsvollstreckung — 99

Seite

B. Der Einsatz von Streitkräften im Recht des Ausnahmezustands (Intervention-Belagerungszustand-Diktatur) 102

I. Die Bundesintervention als Vorstufe des Ausnahmezustandes 103

1. Die Aufgabe der Bundesintervention nach Art. 26 WSchlA 103

2. Vom föderativen Interventionssystem zum Ausnahmerecht des Zentralstaates 105

II. Der Einsatz von Streitkräften nach Erklärung des Belagerungs-(Kriegs-)zustandes im Vollzug des Art.68 BRV und des preußischen Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 107

1. Begriff und Wesen des "Ausnahmezustands" (Kriegs- und Belagerungszustand) 108

2. Der kleine und große Belagerungszustand 110

3. Voraussetzungen der Erklärung des Reichsbelagerungszustandes (Art. 68 BRV in Verbindung mit BZG 1851) 112

4. Wirkungen des historischen Belagerungszustandes 113

5. Die Stellung der Streitkräfte im Vollzug des Belagerungszustandes 114

6. Vom rechtsstaatlichen Belagerungszustand zum machtstaatlichen Ausnahmezustand 116

a) Der Belagerungszustand als verfassungspolitisches Rechtsinstitut 116

b) Der Belagerungszustand als machtstaatliches Mittel 118

III. Der Einsatz von Streitkräften im Ausnahmezustand des Art. 48 Abs. 2 WRV 118

1. Die Diktatur als Nachfolger des Belagerungszustandes 119

2. Voraussetzungen zur Ausübung der Diktaturgewalt 121

3. Diktaturvollzug als Aufgabe "sui generis" der Streitkräfte 123

a) Sicherungsaufgaben zur Unterstützung von Polizeivollzugskräften 124

b) Sicherung staatlicher Existenz jenseits polizeilicher Zuständigkeiten 125

4. Einsatz der Streitkräfte im "zivilen und militärischen Ausnahmezustand" 126

5. Befugnisse der Streitkräfte im Einzelfall des Diktaturvollzuges 129

Seite

a) Befugnisse der Militärbefehlshaber 129

b) Befugnisse der geschlossenen militärischen Verbände 131

IV. Der Einsatz von Streitkräften im Ausnahmezustand der Landesregierungen gem. Art. 48 Abs. 4 WRV 135

C. Der Einsatz von Streitkräften im Rahmen einer Bundesexekution (Bundeszwang) 136

I. Der Begriff der Bundes-/Reichsexekution 136

II. Bundes-/Reichsexekution als Aufgabe der Streitkräfte 137

III. Herausbildung der Reichsexekution als Verfassungsinstitut im 19. Jahrhundert 140

1. Die selbständige und abhängige Reichsexekution 140

2. Die militärische Reichsexekution des Art. 19 BRV 142

IV. Die Reichsexekution nach Art. 48 Abs. 1 WRV 144

1. Aufgabe und Voraussetzung der Reichsexekution nach Art. 48 Abs. 1 WRV 144

2. Anordnung und Durchführung einer Reichsexekution gem. Art. 48 Abs. 1 WRV 146

3. Befugnisse der Streitkräfte bei Durchführung einer "militärischen" Reichsexekution 148

D. Schlußfolgerungen (I-VII) 150

Z w e i t e r T e i l

Der Inneneinsatz von Streitkräften in der Entwicklung des Bonner Grundgesetzes 157

1. Abschnitt: Vom verfassungsrechtlichen Verbot zur gesetzlichen Regelung eines Einsatzes von Streitkräften im Innern (1949-1968) 158

A. Aussetzung der Entscheidung über die Aufstellung von Streitkräften (1948/1949) 158

B. "Innerer Notstand" als polizeiliche Aufgabe der Länder, Art. 91/35/37 GG a.F. 160

I. Voraussetzungen der Aufgabe nach Art. 91 GG 160

II. Verhältnis von Interventionsrecht (Art. 91 Abs. 2 GG) und Bundeszwang (Art. 37 GG) 162

III. Unterschiede des Art. 91 GG zum traditionellen Ausnahmerecht 164

Seite

C. Aufstellung von Streitkräften durch die Wehrnovellen von 1954/1956 165

I. Die Verteidigung als Hauptverwendungszweck der Streitkräfte 166

II. Inneneinsatz der Streitkräfte im Lichte des Verfassungsvorbehaltes von Art. 143 n.F. GG 167

1. Bedeutung des Regelungsvorbehaltes 168

2. Regelungsvorbehalt und schlichthoheitliche Betätigungen von Streitkräften im Innern 169

3. Sondergesetzliche Mitwirkungsrechte der Streitkräfte und Art. 143 n.F. GG 172

a) Strafprozeßuale Mitwirkungsrechte 172

b) Mitwirkungsrechte nach dem Festland-Sockel-Gesetz 173

III. Objektschutz und Selbstverteidigung durch Streitkräfte 175

1. Selbstschutzbefugnisse nach dem Rechtszustand bis 1965 176

2. Wach- und Schutztätigkeit gem. UZwGBw 1965 178

D. Die verfassungsrechtliche Regelung des Inneneinsatzes von Streitkräften durch die Notstandsverfassung 1968 182

I. Die organisatorischen Grundentscheidungen in Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG 182

II. Der Regelungsvorbehalt des Art. 87 a Abs. 2 GG 184

III. Die Auslegungsrichtlinie des Art. 87 a Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 GG 187

E. Schlußfolgerungen (I-III) 189

2. Abschnitt: Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte beim Schutze ziviler Objekte und bei der Verkehrsregelung im Verteidigungs- und Spannungsfall (Art. 87 a Abs. 3 GG) 190

A. Die gesetzlichen Voraussetzungen der zugewiesenen Kompetenzen 191

I. Die Feststellung des Verteidigungs- bzw. Spannungsfalles (Art. 115a bzw. Art. 80a GG) 191

1. Feststellung des Verteidigungsfalles (Art. 115 a GG) 192

2. Feststellung des Spannungsfalles (Art. 80aGG) 194

II. Übertragung von Schutzbefugnissen im Falle Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG 195

Seite

B. Die mit Art. 87 a Abs. 3 S. 1 und S. 2 GG zuerkannte materielle Aufgabe 197

I. Die allgemeinen Ziele einer Regelung von zivilem Objektschutz und Aufgaben der Verkehrsregelung gem. Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG 197

1. Die "kombinierte" Sicherung im zivilen Objektschutz des Abs. 3 S. 1 198

2. Die Verkehrsregelungsbefugnis der Streitkräfte in Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2. Alt. GG 201

II. Die gesetzlich fixierten Einsatzziele in Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG 202

1. Der Schutz ziviler Objekte "ipso jure" 203

a) Der Inhalt der übertragenen Kompetenzen 203

b) Die Bedeutung der Begrenzungsformel für die Eingrenzung der Kompetenzen in Art. 87a Abs. 3 S. 1 GG 205

2. Die Wahrnehmung von "Aufgaben der Verkehrsregelung" 208

III. Die gesetzlich fixierten Einsatzziele in Art. 87a Abs. 3 S. 2 GG 211

1. Das allgemeine Ziel der polizeilichen Gefahrenabwehr in Art. 87 a Abs.3 S. 2 GG 211

2. Der Schutz ziviler Objekte kraft Übertragungsakt, Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG 213

IV. Spezielle Kompetenzbindungen durch Unterstützungsformeln 214

1. Die Formel "zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen" in Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG 215

2. Das Fehlen der Unterstützungsformel in Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG im Hinblick auf den Rechtscharakter der wahrzunehmenden Kompetenzen 216

C. Rechtsstatus der Streitkräfte und Weisungsverhältnisse bei den Einsätzen des Art. 87 a Abs. 3 GG 220

I. Rechtsstatus der Streitkräfte bei Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 3 GG 221

II. Zivile Weisungsrechte im Falle der Einsätze des Art. 87 a Abs. 3 GG 223

1. Weisungsabhängigkeit der Streitkräfte bei Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG 223

2. Die koordinierende Zusammenarbeit nach Art. 87 a Abs. 3 S. 2 Halbsatz 2 GG 226

Seite

D. Befugnisse im Einzelfall beim Vollzug der Kompetenzzuweisungen im Spannungs- und Verteidigungsfall (Art. 87 a Abs. 3 GG) 229

I. Rechtsgrundlagen für Eingriffsakte in den Einsatzfällen des Art. 87 a Abs. 3 GG 230

1. Vollzugskompetenzen beim Schutz ziviler Objekte i.S. Art. 87 a Abs. 3 S. 1 u. S. 2 GG 230

a) Notwehr- und Nothilferechte 230

b) Unmittelbare Anwendung von Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG 232

c) Objektschutzbefugnisse in Anlehnung an UZwG oder BGSG 1972 233

d) Grenzen unmittelbarer oder analoger Anwendung des UZwGBw 235

e) Rechtsgrundlage "UZwGBw in Verbindung mit Art. 87 a Abs. 3 S. 1 bzw. S. 2 GG" 237

2. Vollzugskompetenzen bei der Verkehrsregelung im Sinne Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2.Alt. GG 240

II. Umfang und Grenzen von Einzelbefugnissen in den Einsatzfällen des Art. 87 a Abs. 3 GG 242

1. Die Bedeutung der Begrenzungsformel im Vollzug der Kompetenzen aus Art. 87 a Abs. 3 S.1GG 242

2. Befugnisse im Einzelfall beim Vollzug der Kompetenzzuweisungen aus Art. 87 a Abs. 3 S. 1 und S. 2 GG 244

aa) Immanente Grenzen des "UZwGBw i.V.m. Art. 87 a Abs. 3 GG" bei Einzeleingriffen 245

b) Bedingungen des Gebrauchs von Schußwaffen und Explosivmitteln nach UZwGBw 247

aa) Polizeirechtliche Grundsätze des Waffengebrauchs nach UZwGBw 248

bb) Zur Frage der Zulässigkeit bestimmter Waffenarten 250

cc) Waffengebrauch in den Grenzen von Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit 252

dd) Waffengebrauch auf der Grundlage einer Pflichten- und Rechtsgüterabwägung 256

ee) Zwischenergebnis 258

E. Anhang: Objektschutz- und Verkehrsregelungsbefugnisse im Spannungs- und Verteidigungsfall nach dem Bundesleistungsgesetz (BLG) 259

I. Objektschutzbefugnisse nach §§ 83/68 BLG 260

II. Verkehrsregelungsbefugnisse nach §§ 70 Abs.1 S. 2/83 BLG 262

Seite

F. Schlußfolgerungen (I - IV) 263

3. Abschnitt: Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte beim Schutz ziviler Objekte und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer im sog. "Inneren Notstand" (Art. 87 a Abs. 4 GG) 267

A. Die gesetzlichen Voraussetzungen der zugewiesenen Kompetenzen 268

I. Die drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes 269

1. Die zu schützenden Rechtsgüter 270

a) Der Bestand des Bundes oder eines Landes 270

b) Die freiheitliche demokratische Grundordnung 271

2. Die "drohende Gefahr" für die Rechtsgüter 274

a) Die Eliminierung irrelevanter Gefahrenlagen 275

b) Die besondere Gefahrenlage des "verdeckten Kampfes" 279

c) Der Versuch einer Ermittlung relevanter Gefahrenlagen 282

II. Das Vorliegen der Erfordernisse des Art. 91 Abs. 2 GG 284

III. Die Erschöpfung der zivilen Kräfte zur Gefahrenabwehr 286

1. Der Vorrang ziviler Kräfte zur Gefahrenabwehr 286

2. Durchbrechung des Grundsatzes der subsidiären Gefahrenabwehr durch Streitkräfte 288

a) Lösungsvorschläge im Schrifttum 289

b) Gefahradäquate Befolgung des Subsidiaritätsgrundsatzes 290

B. Die mit Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG zuerkannte materielle Aufgabe 294

I. Die allgemeinen Ziele einer Regelung des "Inneren Notstandes" i.S. Art. 87 a Abs.4 GG 295

II. Die gesetzlich fixierten Einsatzziele in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG 298

1. Der Schutz ziviler Objekte in Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1. Alt. GG 298

Seite

2. Die Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer in Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2.Alt. GG 300

III. Spezielle Kompetenzbindungen durch die Unterstützungsformel 303

1. Der Geltungsbereich der Unterstützungsformel in Art. 87a Abs. 4 S. 1 GG 303

2. Die Funktion der Unterstützungsformel zur Verdeutlichung der gesetzlichen Einsatzziele des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG 305

C. Rechtsstatus der Streitkräfte und Weisungsverhältnisse bei den Einsätzen des Art. 87 a Abs. 4 S. 1GG 310

I. Rechtsstatus der Streitkräfte bei Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG 310

II. Zivile Weisungsrechte im Falle der Einsätze des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG 311

1. Umstrittene Weisungsabhängigkeit der Streitkräfte 312

2. Keine Weisungsrechte ziviler Stellen gegenüber den Streitkräften bei den Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 4 GG 313

D. Befugnisse im Einzelfall beim Vollzug der Kompetenzzuweisungen im "Inneren Notstand" des Art. 87a Abs.4 S. 1 GG 318

I. Die Durchführung des Schutzes ziviler Objekte i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1. Alt. GG 319

1. Rechtsgrundlagen für Eingriffsakte 319

2. Umfang und Grenzen der Einzelbefugnisse 321

II. Die Durchführung der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. GG 323

1. Die Funktion der Unterstützungsformel bei der Ermittlung der Vollzugskompetenzen zur Aufstandsbekämpfung 324

2. Vollzugskompetenzen zur Aufstandsbekämpfung im Meinungsstreit 328

a) Der Einsatz nach kriegsvölkerrechtlichen Grundsätzen 328

b) Die vermittelnden Theorien 331

c) Der Einsatz nach überwiegend polizeirechtlichen Grundsätzen 332

3. Versuch einer Lösung 335

a) Kriegsvölkerrechtliche Einsatzgrundsätze als grundrechts- und rechtsstaatswidrig 336

Seite

b) Die "konsequent polizeirechtliche" Lösung spezialgesetzlicher Eingriffsbefugnisse 340

aa) Effizienz in den Grenzen rechtsstaatlicher Grundsätze 341

bb) Effizienz in den Grenzen des Grundrechtsschutzes 344

c) Rechtsgrundlagen de lege lata 348

aa) Anwendbarkeit des UZwGBw in Grenzfällen 349

bb) Grenzen einer analogen Anwendung des BGSG 1972 351

d) Rechtsgrundlagen de lege ferenda 352

aa) Grundlegende Probleme einer Regelung 353

bb) Grundzüge eines Ausführungsgesetzes zu Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. GG 355

E. Schlußfolgerungen (I - IV) 359

4. Abschnitt: Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte bei der Bekämpfung einer "Naturkatastrophe" oder eines "besonders schweren Unglücksfalles" (Art. 35 Abs. 2 S. 2 , Abs. 3 GG) 363

A. Gesetzliche Voraussetzungen der zugewiesenen Kompetenzen 363

I. Die "Naturkatastrophe" und der "besonders schwere Unglücksfall" in Art. 35 Abs. 2, 3 GG 364

II. Die unterschiedlichen Einsatzvoraussetzungen in Art. 35 Abs. 2 u.Art. 35 Abs. 3 GG 366

1. Die "Katastrophenhilfe" des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG 366

a) Die Unterstützungspflicht der Länder 367

b) Das Anforderungsverfahren 369

2. Der "Katastrophennotstand" des Art. 35 Abs.3 S. 1 GG 371

a) Das Fehlen einer effektiven Gefahrenbekämpfung durch die Länder 372

b) Der Erforderlichkeitsvorbehalt (Begrenzungsformel) 373

B. Die mit Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG zuerkannte materielle Aufgabe 374

I. Die allgemeinen Ziele einer Regelung der "Katastrophenbekämpfung "durch Streitkräfte" 375

Seite

II. Die gesetzlich fixierten Einsatzziele in Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG 376

III. Spezielle Kompetenzbindungen durch Unterstützungsformeln 378

1. Die Verdeutlichung der gesetzlichen Einsatzziele in Art. 35 Abs. 2, 3 GG 379

2. Die spezielle Kompetenzbegrenzung (Zweckbindung) 381

C. Rechtsstatus der Streitkräfte und Weisungsverhältnisse bei den Einsätzen des Art. 35 Abs. 2, 3 GG 383

I . Rechtsstatus der Streitkräfte bei Einsätzen nach Art. 35 Abs. 2, 3 GG 383

II. Zivile Weisungsrechte im Falle der Einsätze nach Art. 35 Abs. 2,3 GG 386

1. Weisungsrechte des Anforderungslandes gegenüber den Streitkräften (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG 386

2. Weisungsrechte der Länder gegenüber den vom Bund eingesetzten Streitkräften (Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG 389

D. Befugnisse im Einzelfall beim Vollzug der Kompetenzzuweisungen im Katastrophenschutz des Art. 35 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 GG 393

I. Die Durchführung der Katastrophenbekämpfung i.S. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ("Katastrophenhilfe") 394

1. Vollzug von Landesrecht durch Streitkräfte 394

2. Die landespolizeilichen Rechtsgrundlagen für Eingriffsakte im Vollzug Art. 35 Abs. 2 S.2 GG 397

3. Umfang der Einzelbefugnisse nach Landespolizeirecht i.V.m. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG 400

II. Die Durchführung der Katastrophenbekämpfung i.S. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG ("Katastrophennotstand") 401

1. Vollzug einer Bundeskompetenz nach Bundesrecht 401

a) Der Streit um die Anwendung von Bundes- oder Landesrecht bei Einsätzen nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG 401

b) Die Suche nach einem bundespolizeilichen Ausführungsgesetz zu Art. 35 Abs. 3 S.1GG 404

2. Umfang der Einzelbefugnisse nach"UZwGBw in Verbindung mit Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG" 405

E. Schlußfolgerungen (I - VI) 407

Seite

5. Abschnitt Anhang: Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte im Rahmen des Bundeszwanges (Art. 37 GG) 411

A. Voraussetzungen und Charakter des Art. 37 Abs. 1GG 411

B. Die Rolle der Streitkräfte bei Durchführung eines Bundeszwanges gem. Art. 37 Abs. 1 GG 413

I. Die Rechtslage bis zum Inkrafttreten der Notstandsverfassung 413

1. Streitkräfteeinsatz als "notwendige Maßnahme" i.S. Art, 37 Abs. 1 GG 414

2. Streitkräfteeinsatz gem. Art. 37 GG und Regelungsvorbehalt Art. 143 GG 415

II. Streitkräfte und Bundeszwang nach geltendem Verfassungsrecht 417

1. Streitkräfteeinsatz gem. Art. 37 GG und Regelungsvorbehalt Art. 87 a Abs. 2 GG 417

2. Innerer Notstand (Art. 87 a Abs. 4/91 Abs.2GG) kein Unterfall des Bundeszwanges (Art.37 GG) 419

C. Schlußfolgerungen (I-II) 422

D r i t t e r T e i l

Verfassungstheoretische und dogmatische Erklärung innerstaatlichen Streitkräftehandelns 423

1. Abschnitt: Deutung und Legitimation einer "Aufgabe" (i.w.S.) der Streitkräfte im Innern 424

A. Inneneinsatz als nur unselbständige Funktionsausübung der Streitkräfte in einem fremden Aufgabenbereich 425

I. Unselbständige Wahrnehmung materiell-polizeilicher Kompetenzen im Hinblick auf das Rechtsinstitut "Requisition" 425

II. Unselbständige Wahrnehmung materiell-polizeilicher Kompetenzen im Hinblick auf das Rechtsinstitut "Amtshilfe" 429

1. Der Begriff der "Amtshilfe" 429

2. "Gesteigerte Amtshilfe" im Hinblick auf die Betätigung der Streitkräfte im polizeilichen Kompetenzbereich 430

B. Inneneinsatz als selbständige Funktionsausübung der Streitkräfte im eigenen Aufgabenbereich 434

Seite

I. Inneneinsatz und Waffengebrauch unter Umgehung des rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehaltes 434

II. Inneneinsatz auf der Grundlage des "monarchischen Prinzips" vorkonstitutioneller Prägung 437

1. Innerstaatlicher Selbstschutz und Hoheitsgewalt des Monarchen 438

2. Die staatsoberhauptlichen Prärogativen als Quelle militärischen Einsatzrechts im Innern 441

a) Die dem militärischen Oberbefehl immanenten Kompetenzen 441

b) Armeebefehle und Militärverordnungen des militärischen Oberbefehlshabers als Rechtsquelle 444

c) Zur Frage eines "Militärverordnungsrechtes" nach geltendem Verfassungsrecht 446

3. Das "Staatsnotrecht" als Befugnis des Staatsoberhaupts zum Inneneinsatz von Streitkräften 448

a) Grundlagen und Begründung des Staatsnotrechts-Gedankens 449

b) Der Staatsnotrechts-Gedanke in der Verfassungspraxis des 19. Jahrhunderts 451

c) Die Überwindung des Staatsnotrechts durch das rechtstaatliche Ausnahmerecht 454

d) Die Wiederbelebung des Staatsnotrechts-Gedankens nach 1945 in Verbindung mit einem Inneneinsatz von Streitkräften 455

aa) Staatsnotrecht und rechtsstaatliche Prinzipien des Grundgesetzes 455

bb) Staatsnotrecht und Sperrvorschriften des Grundgesetzes 459

cc) Staatsnotrecht und Notstandsverfassungsrecht 462

C. Schlußfolgerungen (I-VI) 464

2. Abschnitt: Möglichkeiten und Grenzen der Ableitung eines umfassenden funktionell-materiellen Begriffs der Streitkräfte 468

A. Die Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte auch zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung (" Doppelaufgabe") 469

I. Stellungnahmen im Schrifttum zur Frage der "Doppelaufgabe" 469

1. Das ältere Schrifttum im 19. und frühen 20. Jahrhundert 470

Seite

2. Das jüngere Schrifttum zur Frage einer "Doppelaufgabe" 471

a) Meinungsstand vor Inkrafttreten der Notstandsverfassung (1949-1968) 471

b) Meinungsstand nach geltendem Notstandsverfassungsrecht 473

II. Die "Doppelaufgabe" unter Berücksichtigung des Rechts des Ausnahmezustandes und der Bundesexekution im 19. und frühen 20. Jahrhundert 477

III. Die "Doppelaufgabe" unter Berücksichtigung des Rechts zu requisitionslosem Einschreiten zum Zwecke allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr 480

1. Die "materielle Aufgabenkonkurrenz" zwischen Polizei und Streitkräften 480

a) Requisitionsunabhängiges Einschreiten "zu administrativen Zwecken" im historischen Einsatzrecht 481

b) Requisitionsunabhängiges Einschreiten nach geltendem Einsatzrecht 484

2. Allgemein-polizeiliche Zuständigkeiten des Bundes in Notstätten im Hinblick auf Art. 30 GG 489

a) Einsatzregelungen nach Art. 87 a Abs. 3, Abs.4 S. 1 und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG als "andere Regelung" i.S. Art. 30 GG 490

b) Die Organisationsnorm des Art. 87 a Abs. 2 GG als "andere Regelung" i.S. Art. 30 GG 493

B. Die Ableitung eines funktionell-materiellen Begriffs der Streitkräfte 497

I. Definitionen im Schrifttum 498

II. Die Leistungsfähigkeit des eigenen Begriffs 499

C. Schlußfolgerungen (I - V) 501

Verzeichnis benutzter Materialien zur Notstandsverfassung 505

Schrifttumsverzeichnis

Anschütz, Gerhard: Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat v. 31. Januar 1850, Band I, Berlin 1912 (zit.: Verfassungsurkunde)

– : Zabern, DJZ 15 (1913), Sp. 1457-1461

– : Die Reichsexekution, in Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. v. Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Band I, Tübingen 1930, S. 377-380 (zit.: HdbDStR I)

– : Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin 1933, unveränderter Nachdruck Bad Homburg vor der Höhe 1960 (zit.: Kommentar)

Arndt, Adolf: Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat nebst Ergänzungs- und Ausführungsgesetzen, 2. Aufl., Berlin 1889

Arndt, Claus: Das Grundgesetz und der Schußwaffengebrauch bei Anwendung unmittelbaren Zwanges (Zum Inkrafttreten des Hamburgischen Gesetzes über die Ausübung unmittelbaren Zwanges), BVBl. 1965, 189-192

– : Die Polizei im Notstandsfall, Die Polizei 1968, 129-130

– : Bundeswehr und Polizei im Notstand, DVBl. 1968, 729-732

Badura, Peter: Das Verwaltungsverfahren, in: Erichsen-Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (bearb. vom Badura u.a.), Berlin/New York 1975, S. 233-298

Barth, Eberhard: 10 Jahre Wehrverfassung im Grundgesetz, DÖV 1966, 153-161

Bauch, Botho - Danckelmann, Bernhard - Kerst, Hans: Bundesleistungsgesetz, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1965

Benda, Ernst: Die Notstandsverfassung, in: Geschichte und Staat, Band 113, 6./7. Aufl., München/Wien 1968

Berber, Friedrich: Lehrbuch des Völkerrechts, Band I, Allgemeines Friedensrecht, München/Berlin 1960; Band II, Kriegsrecht, München/Berlin 1962 (zit.: VölkerR I, II)

– : Bemerkungen zum Gutachten von Prof. Dr. Scheuner vom 5. August 1963, unveröffentl., Maschinenschrift München 8.10.1963

Berndt, Günter: Todesschuß und innere Sicherheit, Die Polizei 1975, 197-200

Bernet, Peter G. - Groß, Rolf (Herausgeber): Polizeirecht in Hessen, Das Recht der Polizei und der sonstigen Gefahrenabwehrbehörden, Loseblattsammlung, Stand 1973, Mainz/Wiesbaden

Bertram, Karl Friedrich: Das Widerstandsrecht des Grundgesetzes, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 122, Berlin 1970

Bleck, Siegfried: Aufgaben und Einsatz der Polizeien der Länder im Spannungs-und Verteidigungsfall, Wehrkunde 1974, 517-524

Blei, Hermann: Probleme des polizeilichen Waffengebrauchs, JZ 1955, 625

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung (eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland), Schriften z. öffentlichen Recht, Bd. 18, Berlin 1964

Böhm, Jürgen K.: Staatsnotstand und Bundesverfassungsgericht. Inwieweit erscheint eine bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle über das Handeln oberster Bundesorgane im Staatsnotstand und Ausnahmezustand möglich, zulässig und sinnvoll? Diss.jur. Würzburg 1963

Boldt, Hans: Rechtsstaat und Ausnahmezustand (Eine Studie über den Belagerungszustand als Ausnahmezustand des bürgerlichen Rechtsstaates im 19. Jahrhundert), Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 6, Berlin 1967

Bölling,: Landesverwaltung und Wehrmacht, Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Band 68, Leipzig 1932, S. 1-88

Bonner Kommentar: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, bearb. v. H.J. Abraham u.a., Loseblattsammlung, Hamburg 1950 ff, Stand: 34. Lieferung 1975, 5 Ordner(zit.:Bearbeiter,BK,..)

Brandstetter - Schwenck - Weidinger: Handbuch des Wehrrechts, Wehrverfassung B (Nr. 100-199), Köln/Berlin/Bonn/München, Loseblattsammlung Stand: 65. Lieferung November 1975

Breitinger, Bernd: Die staatsrechtliche Stellung der Angehörigen der Bundeswehr, unter besonderer Berücksichtigung ihres Statusrechts, Diss.jur. Würzburg 1967

Bremer, Heinz: Das Recht der Polizei zum Waffengebrauch, Diss.jur. Heidelberg 1965

Brunkow, Wolfgang: Gedanken zu Art. 87 a Abs. 2 GG, NZ Wehrr. 1971, 12-19 (zit.: NZ Wehrr.)

- : Rechtliche Probleme des Einsatzes der Bundeswehr auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 87 a GG, Diss.jur. Bonn 1971

Bulla, Eckart: Die Lehre von der streitbaren Demokratie - Versuch einer kritischen Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AÖR 98 (1973), 340-360

Busch, Eckart: Der Oberbefehl. Seine rechtliche Struktur in Preußen und Deutschland seit 1848, Boppard 1966

van Calker, Fritz: Das Recht des Militärs zum administrativen Waffengebrauch , Diss.jur. München 1888

Denninger, Erhard - Beye, Friedrich-Wilhelm: Rechtsgutachten zum Waffengebrauchsrecht der Polizei erstattet im Auftrag der Gewerkschaft der Polizei, erstellt 10.12.1970, Hilden 1971

Dierske, Ludwig: Der innere Notstand und die Streitkräfte, Wehrkunde 1963, 291-296

- : Die Verwendung der Bundeswehr zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Zustand der inneren Gefahr oder bei innerem Notstand, Die Polizei 1964, 353-358

- : Die Polizeihoheit im deutschen Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" vom 1. Juli 1972 Nr. 27, S. 3-29 (zit.: Polizeihoheit)

Doehring, Karl: Das Widerstandsrecht des Grundgesetzes und das überpositive Recht, Der Staat 8 (1969), 429-439

Doeming, Klaus Berto von - Füsslein, Werner-Rudolf - Matz Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JÖR NF 1 (1951), 1 ff

Drews, Bill - Wacke, Gerhard: Allgemeines Polizeirecht - Ordnungsrecht - der Länder und des Bundes, 7. Aufl., Berlin/Köln/München/Bonn 1961 (zit.: 7.Aufl.)

Drews, Bill - Wacke, Gerhard, - Vogel, Klaus - Martens, Wolfgang: Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, 8. Aufl. Band 1 von Klaus Vogel, Köln/Berlin/München/Bonn 1975 (zit.: Bd. I (1975))

Dux, Günter: Bundesrat und Bundesaufsicht, Schriften zum öffentlichem Recht Nr. 9, Berlin 1963

Einwag, Alfred - Schoen, Gerd-Dieter: Bundesgrenzschutzgesetz, Kommentar, München 1973

Emmelius, Hans Hermann: Der Gemeinsame Ausschuß (Art. 53a, 115a Abs. 1, 2 und 5, Art. 115 e, 115 f, 115 g, 115 h Abs. 2, Art. 115 k Abs. 1), in: Kritik der Notstandsgesetze, hrsg. v. Dieter Sterzel, Frankfurt/M. 1968, S. 118-160

Emmerig, Ernst: Nochmals: Die Doppelzuständigkeit im bayerischen Polizeirecht (Erwiderung zum Aufsatz Pfeffer in DÖV 1960, 109 ff), DÖV 1961, 21-22

Erhardt, Manfred: Die Befehls- und Kommandogewalt. Begriff, Rechtsnatur und Standort in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 95, Berlin 1969

Ermacora, Felix: Rechtsgutachten über die Frage der Stellung des Bundesgrenzschutzes als "bewaffnete Macht" i.S. des Kriegsvölkerrechts, in: Polizei muß Polizei bleiben, hrsg. von Gewerkschaft der Polizei, Düsseldorf o.J. (zit.:BGS-Gutachten)

Evers, Hans Ulrich: Die perfekte Notstandsverfassung. Kritische Bemerkungen zum Entwurf des Rechtsausschusses des Bundestages, AÖR 91 (1966), 1-41 und 193-222

Flad, Wolfgang: Verfassungsgerichtsbarkeit und Reichsexekution. Beiträge zur Lehre von den Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern und deren Entscheidung, Heidelberger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen Heft 4, Heidelberg 1929

Fleiner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. ,Tübingen 1928 (2. Neudruck 1963)

Flor, Georg: Staatsnotstand und rechtliche Bindung, DVBl. 1958, 149-152

Folz, Hans-Ernst: Staatsnotstand und Notstandsrecht, Köln/Berlin/Bonn/München 1962

Forsthoff, Ernst: Der Ausnahmezustand der Länder, in: Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft (hrsg. von Anton Dyroff), Jahrg. 1923/25, S. 138 ff

- : Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973 (zit.:VwR I)

Franck, Dittmar: Die Rechtsnatur der bewaffneten Macht, DVBl. 1957, 149-153

Franz, Otto: Können der Bundeswehr verteidigungsfremde Aufgaben zugewiesen werden? NZ Wehrr. 1965, 64-66

Fromme, Friedrich-Karl: Ausnahmezustand und Notgesetzgebung. Ein Beitrag zur Systematik und Geschichte des staatlichen Notstandsrechts ; in: DÖV 1960, 730-738

Frowein, Jochen: Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz, Bonn 1961

Ganseforth, Heinrich: Das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs.4 Grundgesetz im System des Verfassungsschutzes, Bern/Frankfurt/M. 1971

Gather, Hans-Herbert: Das Notstandsrecht nach der Weimarer Reichsverfassung und dem Bonner Grundgesetz, Diss.jur. Köln 1963

Giese, Friedrich: Die Verfassung des Deutschen Reichs, Kommentar,8. Aufl., Berlin 1931

Giese, Friedrich - Schunck, Egon: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 9. Aufl.,Frankfurt/M. 1976

von und zu Gilsa, Friedrich-Wilhelm: Die Weimarer Wehrverfassung, Verfassungsrecht - Verfassungswirklichkeit, Diss.jur. Würzburg 1969

Glückert, Jürgen:Die Arbeitskampfschutzklausel des Art. 9 III 3 Grundgesetz, Rechts- u. staatswissenschaftl. Diss. Freiburg 1970/71

Gmelin, Hans: Der Ausnahmezustand, in: Handbuch der Politik (hrsg. v. Anschütz, Berolzheimer u.a.), Bd. 3: Die politische Erneuerung, Berlin/Leipzig 1921, S. 156-160

Götz, Volkmar: Allgemeines Polizei- u. Ordnungsrecht, 3.Aufl. Göttingen 1975

" : Polizei- und Ordnungsrecht heute - zugleich Besprechung von Drews/Wacke/Vogel, Gefahrenabwehr, 8. Auflage, Band 1, 1975 - DVBl. 1975, 876-879

Grau, Richard: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung,Berlin 1922 (zit.: Grau, Diktaturgewalt)

" : Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. v. G. Anschütz und R. Thoma, Band II, Tübingen 1932, S. 274-295 (zit.: HdbDStR II)

Haas, Klaus: Die Bundesaufsicht und der Bundeszwang, Diss.jur. Heidelberg 1954 (Maschinenschrift)

Haedge, Karl-Ludwig: Kombattantenstatus für den BGS - Die Auswirkungen des Bundesgrenzschutzergänzungsgesetzes - BWV 1965, 257-260

" : Staatsnotrecht nach deutschen Verfassungen im Wandel der Zeit bis zur Gegenwart, BWV 1967, 97-104 und 128-133; BWV 1968, 34-37 und 59-63 und 89-92 und 110-115

Haenel, Albert: Deutsches Staatsrecht, Band I, Leipzig 1892 (zit.: StR)

Haentzschel, Kurt: Über Grundlagen und Grenzen des heutigen Ausnahmerechts, DJZ 29 (1924), Sp. 341-345

Haldy, Wilhelm: Das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes und der Suspension von Verfassungsgesetzen in Preussen, Diss.jur. Bonn 1902

Hall, Karl-Heinz: Artikel 91 Grundgesetz (Innerer Notstand), GM 1968, 143-154

- : Notstandsverfassung und Grundrechtseinschränkungen, JZ 1968, 159-167

- : Ausgewählte Probleme des geltenden Notstandsrechts, dargestellt anhand von ausgewählter Literatur, JZ 1970, 353-357

Hamann, Andreas: Über die verfassungsrechtlichen Grenzen einer künftigen Wehrgesetzgebung der Bundesrepublik, RiA 1955, 145-148

- : Die Grundgesetzänderungen im Zuge der Wiederbewaffnung, RiA 1957,1-4,

- : Zur Frage eines Ausnahme- oder Staatsnotstandsrechts, DVBl. 1958, 405-410

Hamann,Andreas - Lenz,Carl-Otto: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. völlig neu bearbeitete Auflage, Neuwied/Berlin 1970

Hatschek, Julius: Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Band II, Berlin 1923

Heckel, Johannes: Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand (mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht),AÖR NF 22 (1932), 257-338

- : Wehrverfassung und Wehrrecht des Großdeutschen Reiches, Hamburg 1939 (zit.: Heckel,Wehrverfassung)

Heidenhain, Martin: "Verhältnismäßig einfache Grundgedanken" (Glosse), JZ 1968, 605

Hesse, Konrad: Ausnahmezustand und Grundgesetz, DÖV 1955, 741-746

- : Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Karlsruhe 1975

v.d. Heydte, Friedrich August Freiherr: Völkerrecht, Band II, Köln/Berlin 1960 (zit.: VölkerR II)

- Organisation und Führung der Streitkräfte, DVBl. 1967, 701-703

Hinze, Rolf: Waffenrecht, Textsammlung mit ausführlichem Kommentar zum Zweiten Bundeswaffengesetz, Hauptband und 1. Ergänzungsband, Loseblattsammlung, Mainz/Wiesbaden, Stand: 5. Lieferung Mai 1974

Hofer, H.-J: Die Streitkräfte als ersuchende und ersuchte Behörde im Rehht der Amtshilfe, NZ Wehrr. 1973, 2-13

Hoffmann, Reinhard:Innerer Notstand, Naturkatastophen und Einsatz der Bundeswehr, in:Kritik der Notstandsgesetze (hrsg. v. Dieter Sterzel), Frankfurt/M. 1968, S.86-117

Huber, Ernst Rudolf: Bundesexekution und Bundesintervention, AÖR 79 (1953/54), 1-57

- : Zur Geschichte und Theorie des Verfassungsnotrechts, in: Huber, Bewahrung und Wandlung, Berlin 1975, S. 171-214 (zit.: Verfassungsnotrecht)

- : - Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band I: Reform und Restauration 1789-1830, 2.Aufl. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1957,

Band II: Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830-1850, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1960,

Band III: Bismarck und das Reich, Stuttgart 1963
Band IV: Struktur und Krisen des Kaiserreiches, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1969
(zit.: Geschichte I-IV)

- : - Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte,
Band I: Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850, Stuttgart 1961,
Band II: Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1918, Stuttgart 1964,
Band III: Dokumente der November-Revolution und der Weimarer Republik 1918-1933, Stuttgart/Köln/Berlin/Mainz 1966
(zit.: Dok. I-III)

Ipsen, Knut:Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-europäischen Verteidigung, in: Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Band 57, Hamburg 1967, S. 195 ff (zit.:Rechtsgrundlagen)

- :Der Einsatz der Streitkräfte im Innern, DVBl.1969, 396-399

- : Bündnisfall und Verteidigungsfall, DÖV 1971, 583-588

Isensee, Josef: Das legalisierte Widerstandsrecht, Eine staatsrechtliche Analyse des Art. 20 Abs. 4 Grundgesetz, Bad Homburg vor der Höhe 1969

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 7. Neudruck der 3. Auflage 1922, Bad Homburg vor der Höhe, 1960 (zit.: StL)

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, unveränderter Nachdruck der 3. Auflage, Offenburg 1948 (zit.: VwR)

- : Grundgesetz und Wehrmacht, DÖV 1951, 541-546

Jescheck, Hans-Heinrich : Befehl und Gehorsam in der Bundeswehr, in: Bundeswehr und Recht, eine Sammlung von Referaten von Schüle-Scheuner-Jescheck, München 1964, S. 63-91

Jess, Edmund - Mann,Siegfried: Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges durch die Bundeswehr - UZwGBw - , Erläuterungsbuch, Berlin/Frankfurt/M. 1966

Junker, Heinrich: Not- und Ausnahmemaßnahmen nach geltendem Recht, BayVBl. 1960, 33-37

Juschka, Karl-Otto: Zur Gestaltung notstandsrechtlicher Begriffe, BWV 1970, 193-197

- : Art. 80 a GG und seine Funktion als Schlüssel zur Anwendung des Notstandsrechts, BWV 1970, 258-261

Karpinski, Peter: Öffentlich-rechtliche Grundsätze für den Einsatz der Streitkräfte im Staatsnotstand, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 242, Berlin 1974 (zugleich Diss. jur. Heidelberg 1973)

Keidel, Dieter: Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall. Funktion, rechtliche Stellung und Befugnisse der Vollzugskräfte von Polizei, Bundesgrenzschutz und Bundeswehr bei den vom Grundgesetz vorgesehenen Einsätzen im Notstand, Diss.jur. München 1971

Kelsen, Hans: Allgemeine Staatslehre, unveränderter Nachdruck der 1. Aufl. 1925, Bad Homburg vor der Höhe/Berlin/Zürich 1966 (zit.: StL)

Kimmel, Hans-Dieter: Der Belagerungs- bzw. Ausnahmezustand im Deutschen Reich von 1919-1921, Diss.jur.Göttingen 1971

Kinner, Dieter: Notwehr und Nothilfe als Grundlagen hoheitlicher Gewalt, MDR 1974, 631-634

Klett, Paul: Polizei und Grundrechte, Diss.jur. Würzburg 1973

Klinkhardt, Ingo: Der administrative Waffengebrauch der Bundeswehr, JZ 1969, 700-701

Knemeyer, Franz-Ludwig: Deutsches Polizeirecht, DÖV 1975, 34-38

Knuth, Harald: Die alliierten Vorbehalte nach dem Deutschlandvertrag. Eine Dokumentation, Sonderdruck aus "Bundeswehrverwaltung", Köln/Bonn, o.J.

Koellreutter, Otto: Staatslehre im Umriß, Göttingen 1955 (zit.: StL)

Köhler, Gerhard: Einsatz von Streitkräften der Bundeswehr im Falle des inneren Notstandes, Die Neue Polizei 1968, 136-137

Kölble, Josef: Das Einschreiten des Bundes bei Staatsnotständen nach Art. 91 Abs. 2 GG, Die Polizei 1960, 5-9 und 41-45 und 88-91

- : Bedarf es einer Grundgesetz-Ergänzung für den Fall innerer Notstände?, Die Polizei 1962, 175-179

Krautzberger, Michael: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private. Zum Begriff des staatlichen Bereichs, Berlin 1971

Krenzler, Michael: An den Grenzen der Notstandsverfassung. Ausnahmezustand und Staatsnotrecht im Verfassungssystem des Grundgesetzes, Berlin 1974

Kretschmann, Heinz: Katastrophenhilfe der Bundeswehr, BWV 1970 88-89

Kreutzer, Heinz: Der Ausnahmezustand im deutschen Verfassungsrecht, in: Fraenkel, Der Staatsnotstand, Berlin 1965, S. 9-38 (zit.: Ausnahmezustand)

Kreutzer, Rudolf: Der Begriff der "Streitkräfte" im Grundgesetz, DVBl. 1969, 399-400

Kriele, Martin: Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, Reinbeck bei Hamburg 1975 (zit.: StL)

Kroß, Peter: Der Einsatz der Streitkräfte im Innern unter der Herrschaft der Weimarer Reichsverfassung, Diss.jur.Göttingen 1971

Krüger, Ralf: Die bewußte Tötung bei polizeilichem Schußwaffengebrauch, NJW 1973 1-4

- : Notwendigkeit und Zulässigkeit einer gesetzlichen Regelung der bewußten Tötung bei polizeilichem Schußwaffengebrauch, Kriminalistik 1975, 385-389 und 441-444

Krüger-Sprengel, Friedhelm: Völkerrechtliche Pflichten und Rechte für Kriegsschiffe im Frieden, NZ Wehrr. 1971, 1-11

Küchenhoff, Günther und Erich: Allgemeine Staatslehre, 7.Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971

Laband, Paul: Die Kommandogewalt und die Kabinettsorder von 1820, DJZ 19 (1914), Sp. 185-190 (zit.: Sp.)

- : Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band IV, 5. Aufl., Tübingen 1914 (zit.: StR IV)

Lange, Hans-Richard: Zur Bundeszuständigkeit für das Polizeiwesen, JR 1962, 166-168

Lange, Wilfried; Probleme des polizeilichen Waffengebrauchsrechts, MDR 1974, 357-359

Lehnguth, Gerold: Die Verwaltungsakte der Streitkräfte gegenüber dem Bürger, Diss.jur. Göttingen 1973

Lenz, Carl Otto: Notstandsverfassung des Grundgesetzes, Kommentar, Frankfurt/M. 1971

Lepper, Manfred: Die verfassungsrechtliche Stellung der militärischen Streitkräfte im gewaltenteilenden Rechtsstaat, Bielefeld 1962

Lerche, Peter: Übermass und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit, Köln/Berlin/München/Bonn 1961 (zit.: Übermaß)

- : Artikel "Bundeswehr, Wehrverfassung", in: Evangelisches Staatslexikon (hrsg. v. H. Kunst u. S.Grundmann), Stuttgart/Berlin 1966, Sp. 238-247 (zit.:Staatslexikon)

- : Rechtsgutachten zu § 41 Abs. 2 und § 44 Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes - erstattet im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, München, 13.2.1975 (siehe E BePolG 1974) (zit.: Gutachten)

Liepmann, Rudolf: Die polizeilichen Aufgaben der Deutschen Wehrmacht, Leipziger rechtswissenschaftl. Studien Heft 16, Leipzig 1926

Linder, Georg-Wulf: Grenzen der Anwendung unmittelbaren Zwanges durch die Vollzugspolizei. Dargestellt an Hand der in Hessen und im Bund geltenden Vorschriften, Frankfurter öffentlich-rechtliche Studien, Band 1, Bern/Frankfurt/M. 1973,

Lohse, E. - Contag, E.: Das Siebzehnte Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes. Eine synoptische Darstellung des Werdeganges der Notstandsverfassung, Beilage zum Bundesanzeiger (BA) Nr. 228 vom 6.12.1968, S. 1-61

Maier, Alfons: Die verfassungsrechtliche und staatspolitische Stellung der deutschen Wehrmacht. Ein Überblick über die Jahre 1919-1934, VerwArch. 39 (1934), 265-315

Mangelsdorff-Georg: Polizeiaufgaben und Kombattantenstatus, Die Polizei 1966, 10-13

v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. - Band I, Berlin/Frankfurt/M. Nachdruck 1966 - Band II, Berlin/Frankfurt/M. 1964 - Band III, München 1974

Martens, Wolfgang: Grundgesetz und Wehrverfassung, Hamburg 1961

Mattenklott, Diedrich: Der Staatsnotstand, Diss.jur. Freiburg 1956 (Maschinenschrift)

Mau, Jürgen: Der gemäss Artikel 5 Abs. 2 des Deutschland-Vertrages notwendige Inhalt des in Artikel 143 Grundgesetz vorbehaltenen Notstandsgesetzes, Diss.jur. Hamburg 1958

Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht,

14. Auflage München/Berlin 1965(zit.:StR (14))
20. Auflage München 1975(zit.:StR (20))

Maunz, Theodor - Dürig, Günter: Grundgesetz, Kommentar, Band I, II, Loseblatt 1958 ff, München/Berlin, Stand: 8. Lieferung 1968 (zit.: Bearbeiter, GG(1968),..)

Maunz, Theodor - Dürig, Günter - Herzog, Roman: Grundgesetz Kommentar, Loseblatt 1958 ff, Band I, II, München, Stand: 13. Lieferung 1973 (zit.: Bearbeiter,GG(1973),..)

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, Band I, 3. Auflage München/Leipzig 1924 (zit.: VwR I)

Mayer, Wolfgang: Unterstützung durch den Bundesgrenzschutz, Die Polizei 1973, 269-273

Menger, Christian-Friedrich:Artikel "Rechtsstaat" in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, hrsg. v. Erwin von Beckerath u.a. , Bd. 8 S. 768 ff, Tübingen/Göttingen 1964, (zit.: HdSW)

- Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Karlsruhe 1975 (zit.: Verfassungsgeschichte)

Menzel, Eberhard: Völkerrecht, München/Berlin 1962

- : Der deutsche Festlandsockel in der Nordsee und seine rechtliche Ordnung, AÖR 90 (1965), 1-64

- : Der Kieler Entwurf zur Notstandsverfassung, DÖV 1968, 297-308

Merten, Detlef: Gutachtliche Stellungnahme zu §§ 41 Abs. 2, 44 des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes (Stand 20.4.1974) - erstattet im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, Speyer, o.J. (siehe E BePolG 1974) (zit.: Gutachten)

Meyer, Georg - Anschütz, Gerhard: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., München/Leipzig 1919 (zit.: StaatsR)

Meyer-Dalheuer: Probleme der Bundeswehrverwaltung, DVBl. 1957, 185-191

Moder, Herbert: Katastophenabwehr - Katastropheneinsatz. Eine Untersuchung über Aufbau, Gliederung und Aufgaben der Katastrophenabwehr in der Bundesrepublik, Die Polizei 1975, 45-51

Moebius, Walter: Die polizeilichen Aufgaben der bewaffneten Macht, Diss.jur. Leipzig 1914

Moll, Richard: Das Problem der Amtshilfe, DVBl. 1954, 697-699

Moritz, Günther: Zum Begriff des "Verdeckten Kampfes", NZWehrr. 1968, 205-217

Nawiasky, Hans: Die Auslegung des Art. 48 der Reichsverfassung, AÖR NF 9 (1925), 1-55

von Nicolai, Eduard: Der reichs- und landesrechtliche Kriegszustand unter besonderer Berücksichtigung des badischen Rechts, Diss.jur. Heidelberg 1937

Nölting, Stefan: Der Bundeszwang - Art. 37 des Grundgesetzes, Diss.jur. Göttingen 1956

Oemke, Frank: Die Zugehörigkeit zu den regulären Streitkräften unter besonderer Berücksichtigung des Zivilpersonals der Bundeswehr, Diss.jur. Bonn 1971

Parche, Hans Michael: Der Einsatz von Streitkräften im Inneren Notstand. Zugleich ein Beitrag zur Lehre vom rechtsstaatlichen Handeln der Exekutive und seiner Kontrollen, Diss.jur. Münster 1974

Pioch, Hans-Hugo: Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) , Köln/Berlin/Bonn/München 1963

Poetzsch, Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (vom 1. Januar 1920 - 31. Dezember 1924), JÖR 13 (1925), 1-248

Poetzsch-Heffter; Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, 2. Teil (vom 1. Januar 1925 bis 31. Dezember 1928), JÖR 17 (1929), 1-142; 3. Teil (vom 1. Januar 1929 - 31. Januar 1933), JÖR 21 (1933/34), 1-204

Poetzsch-Heffter; Fritz: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Aufl. Berlin 1928 (zit.: Kommentar)

Prandl, Josef - Oehler, Hellmut: Katastrophenschutz in Bayern, Kommentar zum Bayerischen Katastrophenschutzgesetz (Bay KSG), München 1971

Puder, Horst: Die Befugnis der Streitkräfte zum Eingriff in die Rechte Dritter bei der Durchführung des Objektschutzes und die militärische Verkehrsregelungsbefugnis nach Art. 87 a Abs. 3 GG, BWV 1974, 73-74

Pürschel, Hans: Das Gesetz über den Belagerungszustand nebst Abänderungsgesetz, unter Berücksichtigung des Bayerischen Gesetzes über den Kriegszustand, Berlin 1916

Quaritsch, Helmut: Führung und Organisation der Streitkräfte im parlamentarisch-demokratischen Staate, VVDStRL 26, 207-259 (1968)

Rauschning, Dietrich: Wehrrecht und Wehrverwaltung, in: Ingo v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Frankfurt 1972, S. 215-237 (zit.: von Münch (BVwR))

Reich-Erkelenz, Klaus: Das Verordnungsrecht des Monarchen im deutschen konstitutionellen Staat, Diss.jur. Münster 1967

Reindl, Helmut - Roth, Rüdiger: Die Anwendung des unmittelbaren Zwanges in der Bundeswehr, Erläuterungsbuch für Soldaten, Frankfurt/M. 1974

von Reinhardt, Harry: Der Waffengebrauch als Mittel staatlichen Verwaltungszwanges nach deutschem Verwaltungsrecht, Diss.jur, Heidelberg 1910

Reiß, Inge: Die Stellung der Streitkräfte und der Einzelpersönlichkeit in der Bundesrepublik und in der Deutschen Demokratischen Republik, Diss.jur. Würzburg 1969

Rietdorf, Kritz - Heise, Gerd - Böckenförde, Dieter - Strehlau, Bert: Ordnungs- und Polizeirecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Stuttgart/München/Hannover, 2. Aufl. 1972 (zit.: PolG NW bzw. OBG NW)

Rittau, Martin: Wehrgesetz vom 21. März 1921 in der Fassung vom 18. Juni 1921, 2. Aufl. Berlin 1926

Roemer, Walter: Die neue Wehrverfassung, JZ 1956, 193-198

Romen, Anton - Rissom, Carl: Waffengebrauch und Festnahmerecht des Militärs, Berlin 1914

Röttger, Heinrich - Eckhart: Gesetzgebung im Verteidigungsfall. Die zusätzlichen Möglichkeiten des Bundes zur Gesetzgebung im Verteidigungsfall nach den Artikeln 115 d und 115 e des Grundgesetzes, Diss.jur. Münster 1974

Rupprecht, Reinhard, Zentralisierungstendenzen in der Polizeistruktur der Gegenwart, Bay VBl. 1973, 281-285

- :Polizeilicher Todesschuß und Wertordnung des Grundgesetzes, in: Festschrift für Willi Geiger zum 65. Geburtstag, Tübingen 1974, S. 781-794(zit.:Geiger-Festschrift (1974))

Sachau, Manfred: Wehrhoheit und auswärtige Gewalt, Berlin 1967

Saländer, Ferdinand: Katastrophenhilfen der Bundeswehr regeln sich nach Bundesrecht und nicht nach Landesrecht, BWV 1974, 135-137

Samper, Rudolf: Abschied vom Spezialermächtigungsprinzip? Anmerkungen zum Entwurf eines bundeseinheitlichen Polizeigesetzes, Bay VBl. 1974, 545-548

Schäfer, Friedrich: Die Notstandsgesetze. Vorsorge für den Menschen und den demokratischen Rechtsstaat, Köln/Opladen 1966

Schäfer, Hans: Bundesaufsicht und Bundeszwang, AÖR 78 (1952/53), 1-49

- : Grundgesetz und Bundeswehr, NJW 1956, 529-533

- : Die lückenhafte Notstandsverfassung. Kritische Bemerkungen zur dritten Regierungsvorlage, AÖR 93 (1968), 37-80

Scheuer, Wolfgang: Das Staatsnotrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, Diss.jur. Innsbruck 1966

Scheuner, Ulrich: Der Verfassungsschutz im Bonner Grundgesetz, in: Festgabe für Erich Kaufmann, zum 70. Geburtstage, Stuttgart/Köln 1950, S. 313-330

- : Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik, DÖV 1957, 633-638

- : Zur kriegsrechtlichen Stellung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes im Verteidigungsfalle, Gutachten unveröffentlicht Bonn 5.8.1963 (zit.: Gutachten)

- : Die Stellung der Streitkräfte im modernen Völkerrecht, in: Bundeswehr und Recht, eine Sammlung von Referaten von Schüle-Scheuner-Jescheck, München u.a. 1964, S. 27-62

Schmid, Hans Dieter: Arbeitskampf und Notstand aus der Sicht des Art. 9 Abs. 3 , S. 3 GG, Schriften zum öffentlichen Recht, Berlin 1972 und Diss.jur. München 1971

Schmidt-Bleibtreu, Bruno - Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Neuwied/Berlin 3. Aufl. 1973

Schminck, Stefan: Die völkerrechtliche und staatsrechtliche Problematik des Kombattantenstatus polizeilicher Formationen , erläutert am Beispiel des Bundesgrenzschutzes, Diss.jur. Würzburg 1966 (1967)

Schmitt, Carl: Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art.48 der Reichsverfassung, VVDStRL 1 (1924), 63-104 (zit.: VVDStRL 1 (1924))

- : Verfassungslehre, unveränderter Neudruck der 1928 erschienen Auflage, Berlin 1954 (zit.: Verfassungslehre)

- : Die Diktatur, 3. Aufl., (unveränderter Nachdruck der 1928 erschienenen 2. Auflage), Berlin 1964 (zit.: Diktatur)

Schmitt-Lermann, Hans: Die verfassungsrechtliche Regelung des Staatsnotstandes, DÖV 1960, 321-326

Schneider, Karl: Polizei und Reichswehr, Diss.jur. Freiburg 1925

Schnupp, Günther: Die Polizei im Notstandsfall, Die Polizei 1966, 8-10, Die Polizei 1967, 361-374

- : Die Polizei im Notstandsfall, Die Polizei 1968, 130-134

Schnupp, Günther: Polizei- Bundesgrenzschutz - Bundeswehr, Die Polizei 1968, 293-298

- : Bundesgrenzschutz: Grenzschutzorgan oder Bundespolizei? DÖD 1972, 8-18, 64-69

Schoeberl, Herbert: Der Einsatz der Bundeswehr in Katastrophenfällen, BWV 1964, 37-41

Scholler, Heinrich - Broß, Siegfried: Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1975

Schreiber, Wolfgang: Die Befugnisse der Streitkräfte nach Art. 87 a Abs. 3 GG, DÖV 1969, 729-734

Schüle, Adolf: Oberbefehl, Personalausschuß, Staatsnotstand. Betrachtungen zur neuen Wehrordnung, JZ 1955, 465-469

Schulze, Hermann; Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung. Eine Untersuchung über die Stellung der Bundeswehrverwaltung zur Bundeswehr und zu den übrigen Verwaltungen des Bundes u. der Länder, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 134, Berlin 1970

Schumann, Hartmut: Der politisch-soziologische Tatbestand des Verdeckten Kampfes, Wehrkunde 1968, 508-515

Schwabe, Jürgen: Die Notrechtsvorbehalte des Polizeirechts, JZ 1974, 634-639

Scupin, Hans-Harald: Die Entwicklung des Polizeibegriffs und seine Verwendung in den neuen deutschen Polizeigesetzen, Diss.jur. Marburg 1970

Seidel, Wolfgang: Die Problematik der Verteilung der Gefahrenabwehr auf verschiedene Behörden, Diss.jur. Münster 1965

Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Völkerrecht, 3. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 1975

Seifert, Jürgen: Der Notstandsausschuß, Diss.jur. Münster 1967 (zit.: Notstandsausschuß)

- : Spannungsfall und Bündnisfall (Art. 80a), in: Kritik der Notstandsgesetze, hrsg. v. Dieter Sterzel, Frankfurt/M. 1968, S. 161-180 (zit.: Spannungsfall)

- : Deutsche Politik, Notstandsverfassung 1968, GM 1968, 365-369

- : Verfassungskompromisse und Verschleierungsnormen in der Notstandsverfassung, Kritische Justiz (KrJ) 1968, 11-21

Seifert - Geeb (Steiniger - Vulpius - Füßlein - Stöve) Erläuterungen zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, in: "Das Deutsche Bundesrecht", Loseblattsammlung Baden-Baden, Teil I A 10, S. 93-205, Stand: Januar 1975 (zit.: Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10)

Semler, Paul: Das Wehrgesetz vom 21. März 1921, Berlin 1921

Siedschlag, Wolfgang: Zur Diskussion um die Bewaffnung der Polizei, Die Polizei 1971, 208-210

Siegers, Elsbeth: Staatsnotrecht, Geschichte, Inhalt und Begründung, Diss.jur. Köln 1969

Simon, Rolf: Gesetzgebungsnotstand und Notstandsgesetze Diss.jur. Münster 1963

Speidel, Reiner: Der Begriff der Staatsnotstandslagen und die Möglichkeiten ihrer Abwehr in der Bundesrepublik Deutschland, Diss.jur. Tübingen 1964

Stein, Ekkehart: Lehrbuch des Staatsrechts, 4. Aufl.,Tübingen 1975 (zit.: StL 1975)

Steinkamm, Armin Arne: Die Streitkräfte im Kriegsvölkerrecht, Diss.jur. Würzburg 1967

Sterzel, Dieter: Zur Entstehungsgeschichte der Notstandsgesetze, in: Kritik der Notstandsgesetze, hrsg. v. Dieter Sterzel, Frankfurt/M. 1968 S. 7-23

Stier - Somlo,Fritz: Deutsches Reichs- und Staatsrecht, Band I, Berlin/Leipzig 1924 (zit.: StaatsR)

Strupp, Karl: Deutsches Kriegszustandsrecht. Ein Kommentar des im Deutschen Reiche geltenden Ausnahmerechts für Theorie und Praxis, Berlin 1916

Strupp, Karl - Schlochauer, Hans-Jürgen: Wörterbuch des Völkerrechts, Band I (A - H), 2. Aufl., Berlin 1960 (zit.: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch)

Süßmann, Volker: Die Kompetenzen und Strukturen der Exekutive auf dem Gebiet der nationalen militärischen Landesverteidigung im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland und der 5. französischen Republik, Diss.jur. Würzburg 1969 (1972)

Thoma, Richard: Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. v. G. Anschütz u. R. Thoma, Band II, Tübingen 1932, S. 221-236 (zit.: HdbDStR II)

Töndury, Gian Robert: Der Begriff des Notstandes im Staatsrecht, Diss.jur. Zürich 1947

Triepel, Heinrich: Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1917

Twenhöven, Jörg: Die Stellung der Legislative im Staatsnotstand, Eine Untersuchung über das Staatsnotrecht in der Demokratie unter besnnderer Berücksichtigung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland, Diss.jur. Freiburg/Schweiz 1972

Ule, Carl-Hermann: Über die Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 4 UZwG. Ein Beitrag zum Waffengebrauchsrecht der Polizei in Bund und Ländern, DVBl. 1962, 353-359

- : Der Einsatz militärischer Streitkräfte im Ausnahmezustand, DVBl. 1967, 865-873

- : Der Einsatz militärischer Streitkräfte im Ausnahmezustand,(Rektoratsrede, berichtet von Klaus-Albrecht Sellmann), DÖV 1968, 123-124

Ule,Carl-Hermann - Rasch,Ernst: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Köln/Berlin/Bonn/München 1965

von Unruh, Georg-Christoph: Führung und Organisation der Streitkräfte im parlamentarisch-demokratischen Staate, VVDStRL 26 (1968), 157-206

Voigt, Alfred: Ungeschriebenes Verfassungsrecht, VVDStRL 10 (1952), 33-45

Wacke, Gerhard: Das Bundesgesetz über den unmittelbaren Zwang, JZ 1962, 137-144

– : Polizeirecht als Bundesrecht. Über die Revisibilität des Polizeirechts und die Zulässigkeit eines Polizeiverwaltungsgesetzes des Bundes, in Staatsbürger und Staatsgewalt (Hrsg. Helmut R. Külz und Richard Naumann), Karlsruhe 1963, S. 161-202 (zit.: Wacke, in Külz-Naumann)

Wägenbauer, Rolf: Bemerkungen zur Frage des Staatsnotstands, MDR 1958, 881-885

Wahsner, Roderich: Dienstpflicht, Arbeitszwang, Arbeitskampf (Art. 12 a und 9 Abs. 3 S. 3), in: Kritik der Notstandsgesetze (hrsg. v. Dieter Sterzel), Frankfurt/M. 1968, 43-64

Weber, Werner: Die Vereinbarkeit des Verteidigungsbeitrages mit dem Grundgesetz, AÖR 78 (1952/53), 129-148

Wehrbeitrag: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V., Mainz, Band II, 2. Halbband, München 1953

Weingärtner, Helmut: Das Recht der Vollzugspolizei zur Nacheile und Nachbarhilfe, Diss.jur. Münster 1966

Wengler, Wilhelm: Völkerrecht, Band II, Berlin/Göttingen/ Heidelberg 1964 (zit.: Band II)

Wertenbruch, Wilhelm: Die Begriffe: Beamter, Richter, Soldat auf bundesrechtlicher Grundlage, DÖV 1960, 672-680

Wilfing, August: Der administrative Waffengebrauch der öffentlichen Wachorgane und des Heeres, Wiener Staatswissenschaftliche Studien, Band VIII, Heft 3, Wien/Leipzig 1909

Wilke, Dieter: Notstandsverfassung und Verordnungsrecht, DVBl. 1969, 917-924

Willms, Günther: Das Staatsschutzkonzept des Grundgesetzes und seine Bewährung, Vortrag vom 17. Januar 1974, veröffentlicht in: Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 115, Karlsruhe 1974

von Winterfeld, Achim: Der Todesschuß der Polizei, NJW 1972, 1881-1884

Witte, Wielant: Die Rechtsnatur der Streitkräfte und ihre Beeinflussung und Kontrolle durch zivile Institutionen, Diss.jur. Münster 1974

Wittig, Peter: Zum Standert des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im System des Grundgesetzes, DÖV 1968, 817 - 825

Wöhrle, Winfried: Ausführung von Landesgesetzen durch den Bund. Die Verfassungswirklichkeit und ihre rechtliche Würdigung, Diss.jur. Münster 1967

Wolff, Hans.J.-Bachof, Otto: Verwaltungsrecht I, 9.Aufl., München 1974 (zit.: VwR I(9))

Wolff, Hans J. : Verwaltungsrecht II, 3. Aufl., München 1970 (zit.: VwR II(3))

Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht III, 3. Aufl., München 1973 (zit.: VwR III(3))

Wolzendorff, Kurt: Die gesetzlichen Grundlagen für das polizeiliche Verhaftungsrecht des Militärs im preußischen Recht, Verw Arch. 22 (1914), 517-546

Zachariä, Heinrich Albert: Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, Göttingen, Band I und II, 1855, Band III 1858 (zit.: Gesetze)

- : Deutsches Staats- und Bundesrecht, Band II: Das Regierungsrecht der Bundesstaaten und das Bundesrecht, 3. Aufl., Göttingen 1867

Zeidler, Karl: Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden, DVBl. 1960, 573-580

Zoepfl, Heinrich: Grundsätze des Gemeinen Deutschen Staatsrechts, II. Theil, Leipzig/Heidelberg 1856

Zuck, Rüdiger: Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, München 1968

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Orte
abl.	ablehnend
AB (1965/1968)	Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses (vom 31.5.1965 bzw. 9.5. 1968) - siehe Anhang
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ABsch.	Abschnitt
AE 1965	Entwurf des Rechtsausschusses vom 31.5.1965 - siehe Anhang
AE 1968	Beschlüsse des Rechtsausschusses vom 9.5.1968 - siehe Anhang
a.F.	alte Fassung
AKO	Allerhöchste Kabinetts-Ordre (Order)
Allg.VerwR	Allgemeines Verwaltungsrecht (Buchtitel)
ALR 1794	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten von 1794
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AnnDR	Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft (Jahrgang, Seite)
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BA	Bundesanzeiger
(Bay)KSG	(Bayerisches) Katastrophenschutzgesetz (Buchtitel)
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei in Bayern (Polizeiaufgabengesetz) vom 24.10.1974 (GVBl. S. 739, ber. S. 814) m. Änd .
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
(Bund/Bay)VerfG	(Bundes-/Bayerisches-)Verfassungsgericht
Bd.	Band
Beschl.	Beschluß
betr.	betreffend
BGBl. I,II	Bundesgesetzblatt, Teil I, II
BGH	Bundesgerichtshof

BGSG (1965/1972)	Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden vom 16. 3. 1951 (BGBl. I, Seite 201) i.d.F. des - Ergänzungsgesetzes vom 16.6.1965 (BGBl. I, S. 203) bzw. der - Neufassung vom 18.8.1972 (BGBl. I, S. 1834) m.Änd.
BGS Kat Hi VwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministers des Innern über die Verwendung des Bundesgrenzschutzes bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall, sowie zur Hilfe im Notfall vom 2.5.1974 (GMBl. 1974, S. 171) m.Änd.
BK	Bonner Kommentar (Buchtitel)
BLG	Bundesleistungsgesetz i.d.F. des Gesetzes vom 27.9.1961 (BGBl. I, S. 1755) m.Änd.
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRV	Bismarck`sche Reichsverfassung - Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 (RGBl. S. 64), aufgehoben durch Art. 178 der Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919 (RGBl. S. 1383)
BT	Bundestag
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
Bundesrecht	Das Deutsche Bundesrecht, Loseblattsammlung Baden-Baden, Teil I A 10, S. 93-205, Stand: Januar 1975
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Bw Kat Hi VwV	Hilfeleistung der Bundeswehr bei Naturkatastrophen bzw. besonders schweren Unglücksfällen und dringender Nothilfe, Neufassung vom 22.5.1973 (VMBl. 1973, S. 313)
BWV	Bundeswehrverwaltung (Zeitschrift)
BZG	Preußisches Gesetz über den Belagerungszustand vom 4.6.1851 (GS 1851, S. 451); Text bei E.R. Huber, Dokumente I, S. 414 ff
Deutschlandvertrag	Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26.5.1952 i.d.F. des Pariser Protokolls vom 23.10.1954 (BGBl.1955 II, S. 305), innerstaatliches Recht gem. Zustimmungsgesetz vom 24.3.1955 (BGBl. II, S. 213)

Diss. (jur.)	(juristische) Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖD	Der öffentliche Dienst
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DS	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Dienstvorschrift
E	Amtliche Entscheidungssammlung des zuvor genannten Gerichts (Band, Seite)
ebd.	ebenda
E Be PolG (1974/1975)	Musterentwurf eines bundeseinheitlichen Polizeigesetzes - des ad hoc-Ausschusses des Arbeitskreises II "öffentliche Sicherheit und Ordnung" im Rahmen des von der Ständigen Konferenz der Innenminister/-Senatoren des Bundes und der Länder entwickelten "Programm für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland "(Absch.V Nr.3 2 der Fassung Juli 1972 = Absch. X Nr. 2 Fassung Februar 1974)- aufgrund Beschluß vom 20.6.1972 1. Fassung: Stand 20. April 1974 2. Fassung: Stand Juni 1975 (mit allgemeiner Begründung und Anlage mit Gutachten der Professoren Bockelmann, Lange, Lerche und Merten zu § 41 Abs.2 und § 44 Entwurf 1974)
Einz.	Einzelheiten
Erl.	Erläuterung
E Vw VfG 1973	Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes mit Begründung (BT-Drucks. VII/910)
f.	die folgende (Seite, Anmerkung)
ff.	die folgenden (Seiten, Anmerkungen)
Fn.	Fußnote
(I,II,III,IV) GA	I. Genfer Abkommen v. 12.8.1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde (BGBl. 1954 II, S.783), II. Genfer Abkommen v.12.8.1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See (BGBl. II, S. 813), III. Genfer Abkommen v. 12.8.1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen (BGBl. 1954 II, S.838) IV. Genfer Abkommen v.12.8.1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten (BGBl. II, S.917)

GBl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik v. 23.5.1949 (BGBl. S. 1), - i.d.F. der Ergänzungsgesetze v. 26.3.1954 (BGBl.I, S. 45) und v. 19.3.1956 (BGBl.I, S. 111), - i.d.F. des 17. Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24.6.1968 (BGBl.I, S. 709) bis zum 31. Änderungsgesetz vom 28.7.1972 (BGBl. I, S. 1305)
gem.	gemäß
GM	Gewerkschaftliche Monatshefte
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt
GS	Gesetzes-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten, seit 1907: Preußische Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
(1.-3.)Hearing	(1.-3.) öffentliche Informationssitzung des Rechts- und Innenausschusses (siehe Anhang)
Hdb D St R (I,II)	Handbuch des Deutschen Staatsrechts Band I, Band II
HLKO	Haager Landkriegsordnung ("Ordnung der Gesetze u. Gebräuche des Landkrieges" als Anlage zur IV. Haager Konvention v. 18.10.1907 - RGBl. 1910, S. 107)
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit u. Ordnung (Buchtitel)
i.d.F.	in der Fassung
i.E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
KrJ	Kritische Justiz
KSG	Katastrophenschutzgesetz (e)

Kurzprotokoll (e)	- siehe Anhang
LIM	der/die Landesinnenminister
LM	Lindenmaier, Möhring u.a. (1951 ff) - Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofes
LS	Leitsatz
LVwG (SchH)	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land-Schleswig-Holstein vom 18.4.1967 (GVBl. S. 131) m.Änd.
m. Änd.	mit Änderungen
MRK	Menschenrechtskonventionen (Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4.11.1950 - BGBl. 1952 II, S. 686)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
nF/NF	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Notstandsverfassung	17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetz v. 24.6.1968 (BGBl. I, S. 709)- siehe GG
Nr.	Nummer
NW PoLG	Nordrhein-Westfälisches Polizeigesetz i.d.F. des Gesetzes vom 28.10.1969 (GV NW S. 740)m.Änd.
NW UZwG	Nordrhein-Westfälisches Gesetz über die Ausübung und Grenzen des unmittelbaren Zwanges v. 22.5.1962 (GVBl. S. 260) m.Änd.
NZ Wehrr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
OBG NW	Ordnungsbehördengesetz von Nordrhein-Westfalen v. 28.10.1969 (GV NW S. 732) m.Änd.
PAG	Polizeiaufgabengesetz Bayern (Buchtitel)
Paulskirchen-Verfassung	Verfassung des Deutschen Reiches v. 28.3.1849; Text: E.R.Huber, Dokumente I, Nr. 102
PolG NW	Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (Buchtitel)
Pr. ALR	preußisches Allgemeines Landrecht (siehe ALR 1794)
(Pr.) OVG	(preußisches) Oberverwaltungsgericht
(Preuß) BZG	(Preußisches) Gesetz über den Belagerungszustand v.4.Juli 1851 (siehe BZG)
(Preuß) PVG	(preußisches) Polizeiverwaltungsgesetz (v. 1. Juni 1931 - GS, S.77)
Preuß VU (1850)	Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat v. 31.1.1850; Text: E.R.Huber, Dokumente Band I, Nr. 168

Prot.	Protokolle
RA	Rechtsausschuß
Rdn.	Randnummer
RE (1960/1962/1967)	Regierungsentwürfe betr. das Notstandsrecht (jeweils von 1960/1962/1967) - siehe Anhang
RGBl. I,II	Reichsgesetzblatt, Teil I,II
RiA	Das Recht im Amt (Zeitschrift)
SG	Soldatengesetz, Gesetz über die Rechtsstellung des Soldaten vom 19.3.1956 (BGBl. I, S. 114) i.d.F. v. 22.4.1969 (BGBl. I, S. 314) m.Änd.
SOG	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (des jeweiligen Bundeslandes)
sog.	sogenannte(r)
Sp.	Spalte
Staat	Der Staat (Zeitschrift)
Sten Ber.	Stenographische (r) Bericht (e) (des Bundestages)
StGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
StL	Staatslehre (Buchtitel)
StPO	Strafprozeßordnung i.d.F. v.7.1.1975 (BGBl. I, S. 129 ber. S. 650)
StR (StaatsR)	Staatsrecht (Buchtitel)
StVO	Straßenverkehrsordnung v.16.11.1970 (BGBl. I, S. 1565, ber. 1971, S.38) m.Änd.
TV	Territoriale Verteidigung
Urt.	Urteil
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt -durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) v. 10.3.1961 (BGBl. I, S.165) -entsprechend für die Länder (mit Zusatz Hmbg., NW, Saar etc.) - m.Änd.
UZwGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr u. zivile Wachpersonen v. 12.8.1965 (BGBl.I, S.796) m. Änd.
UZw Vw V - BMI	Allgemeine Verwaltungsvorschriften des Bundesministers des Innern zum Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes v. 18.1.1974 (GMBl. 1974, S. 55)

Verf.	Verfassung
Verw Arch.	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VMBl.	Ministerialblatt des Bundesministers der Verteidigung
VO	Verordnung
V(ölker)R	Völkerrecht (Buchtitel)
VU	Verfassungsurkunde
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, (Nr.,Jahr, Seite)
VwR	Verwaltungsrecht (Buchtitel)
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz(e) - des Bundes v. 27.4.1953 (BGBl. I, S. 517) - der einzelnen Länder
WaffG	Waffengesetz v.19.9.1972 (BGBl.I, S. 1797) m.Änd.
Wehrbeitrag	siehe Schrifttum
WehrG 1921	Wehrgesetz vom 23.3.1921 (RGBl. S. 329) m.Änd.
WehrG 1935	Wehrgesetz vom 21.5.1935 (RGBl.I S. 609) m.Änd.
Wehrpf.G	Wehrpflichtgesetz v. 21.7.1956 (BGBl.I, S. 651) m.Änd.
WP	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung v.11.8. 1919 (RGBl. S. 1383) zuletzt geändert am 17.12.1932 (RGBl.I, S. 547)
W Schl A	Schlußakte der Wiener Ministerkonferenzen vom 15.5.1820 (Wiener Schlußakte); Text: E.R. Huber, Dokumente Band I, Nr. 54/55
ZdV	Zentrale Dienstvorschrift(en)
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozeßordnung (in der jeweils geltenden Fassung)

Im übrigen werden die gebräuchlichen Abkürzungen nach "Kirchner,Hildebert,Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache",2.Auflage,Berlin 1968 benutzt.

Einführung:

Kernstück der 1968 in Kraft getretenen sog. "Notstandsverfassung" [1] stellt die Regelung des innerstaatlichen Einsatzes der Streitkräfte dar. Das Grundgesetz ist nicht zuletzt durch die diesen Einsatz regelnden Bestimmungen einschneidend verändert. Doch will es keinen Träger hoheitlicher Staatsgewalt - damit auch nicht die Streitkräfte - in Kriegs-oder Spannungszeiten von tragenden rechtsstaatlichen, insbesondere grundrechtlichen Bindungen befreien. Wie sich in diesen gesetzgeberischen Rahmen ein rechtsstaatlich zu verantwortender, gleichwohl effektiver Gebrauch der Streitkräfte auch zur Bekämpfung innerer Gefahren einfügt, soll diese Untersuchung zeigen.

A. Problematik:

Die Frage nach der politischen Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwendung von Streitkräften im Innern zur Bewältigung besonderer Gefahrenlagen ist eng verbunden mit der Frage nach der Legitimation des Staates schlechthin, seine Existenz gegen alle Angriffe von außen wie von innen zu schützen [2]. Allein schon im Hinblick auf die organisatorische und funktionelle Trennung von Polizei und Streitkräften, sowie die Herausbildung des "materiellen Polizeibegriffs" [3] im Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts, mögen innerstaatliche Betätigungen von Streitkräften dogmatisch schwerlich zu rechtfertigen sein. Auch verstärkte sich im Übergang zum 20. Jahrhundert der Eindruck, daß die zunehmende Stärke der Polizeivollzugskräfte einen Rückgriff auf die Streitkräfte im Bereich innerstaatlichen Rechtsgüterschutzes nach

---

1) 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968, BGBl I, S. 709.
2) vgl. G. Jellinek, Staatslehre, 3. Aufl. S. 255 ff; Stellungnahmen der Bundesregierung zum Verhältnis des Vertrages einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zum Grundgesetz, Wehrbeitrag II, S. 13 f.
3) Zur Geschichte und Begriffsbildung vgl. Drews-Wacke, 7. Aufl. S. 11 ff; Einz.bei H.H.Scupin, S. 5ff, 128 ff.

und nach auch faktisch würde entbehrlich machen können [1].

Nichtsdestoweniger sahen und sehen Verfassungsordnungen des 19. wie des 20. Jahrhunderts stets vielfältig gestaltete Betätigungsmöglichkeiten der Streitkräfte im Innern vor. Zu Beginn des Konstitutionalismus mochte man sich damit begnügen, derartige innerstaatliche Verwendungsmöglichkeiten der Streitkräfte jenseits des Auftrags zur Landesverteidigung auf ein ungeschriebenes "Staatsnotrecht" [2] zurückzuführen. Doch standen dieser Staatsnotrechts-Lehre von jeher rechtsstaatliche Bedenken gegenüber, wonach selbst für Ausnahmeinstitute (Belagerungszustand, Diktatur, Exekution) formell-gesetzliche Regelungen gefordert wurden (Gesetzesvorbehalt). So kam es letztlich auch zu den notstandsverfassungsrechtlichen Regelungen in Art. 87 a Abs. 2-4 und Art. 35 Abs. 2 und 3 GG für die Inneneinsätze der Streitkräfte; sie drücken den Willen des bundesrepublikanischen Gesetzgebers deutlich aus , in den Stunden der Gefahr nicht Willkür und Chaos herrschen zu lassen, sondern der staatlichen Ordnung zu jeder Zeit den gebührenden Schutz zu garantieren.

Doch ist auch nach Verabschiedung der Notstandsverfassung von 1968 in dogmatischer Hinsicht offen geblieben, was neben der materiell-polizeilichen Aufgabe zur allumfassenden allgemeinen Gefahrenabwehr im Innern noch als "militärische Aufgabe" angesehen werden könnte. Ausschlaggebendes Sicherheitskalkül im Zusammenhang mit innerstaatlichen Betätigungen von Streitkräften im demokratischen Verfassungsstaat der BRD muß aber gerade sein, ob und inwieweit die hoheitlichen Vollzugsaufgaben der "militärischen Vollzugskräfte" im Innern rechtsstaatlichen oder gar polizeirechtlichen Grundsätzen folgen,- oder ob da-

---

1) Zur Problematik grundlegend Lepper, S. 19 ff, 26 ff.
2) vgl. die neueren Arbeiten von Siegers, Twenhöven und Krenzler.

A

rüberhinausgehende Grundsätze zur Anwendung kommen (können) [1]. Diese Frage läßt das Problem des "Militärischen" [2] auch im parlamentarischen Verfassungsstaat der Gegenwart noch von grundsätzlicher Bedeutung erscheinen. Denn einem neuzeitlichen Verfassungsgesetzgeber kann und darf es nicht einerlei sein, ob die Streitkräfte mit ihrer politischen Eigendynamik - als der einzigartige Machtfaktor des Staates - ihrem Wesen nach allein auf die zweckgerichtete Gegnervernichtung in kriegsvölkerrechtlichen Konflikten ausgerichtet sind, - oder ob sie darüberhinaus nicht auch zur Sicherung der Integrität des Staates gegen Feinde aus dem Innern berufen sind, - sei es auch subsidiär und als "ultima ratio" des Staatsschutzes [3].

Doch ist man im Hinblick auf rechtsstaatliche Postulate (wie den Gesetzesvorbehalt, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Grundrechtsgeltung) vorschnell dazu geneigt, das "Militärische" schon deshalb aus dem Innern zu verbannen, weil damit intuitiv die Vorstellung kriegsrechtlichen Gebrauchs "schwerer Waffen" verbunden zu werden pflegt. Demgegenüber mag schon ein flüchtiger Blick auf die deutsche Verfassungsgeschichte des 19./20. Jahrhunderts zeigen, daß die Streitkräfte nicht nur im Kriegs- und Belagerungszustand, sondern auch im Rahmen der Sicherung ziviler Objekte, des örtlichen Streifendienstes, zur Hilfe bei Unglücken und Katastrophen, selbst im Vollstreckungsverfahren vielfache Verwendung fanden [4]. Einer Hinterfragung bedarf die indirekt in diesem Zusammenhang auch verfochtene These, bei be-

---

1) zur Fragestellung z.B. Keidel, S. 12 ff; Lehnguth, S. 25 ff.
2) eingehend behandelt nach altem Recht in der Monographie von Lepper, S. 19-51.
3) Einzelheiten z.B. bei v. Mangoldt-Klein, Art. 87a, Anm. V 4a und b; Parche, S. 184 ff.
4) vgl. die detaillierten Ausführungen bei Kroß, S. 4 ff; im übrigen unten 1. Teil, 3. Abschnitt.

sagten Inneneinsätzen seien zumindest auch kriegsvölkerrechtliche Grundsätze von jeher zur Anwendung gekommen. Wollte man dieser These zustimmen, so würde allerdings jene Kritik verständlich erscheinen, die insoweit gegen jedwede an die historische Tradition anknüpfende Vorstellungen im geltenden Notstandsverfassungsrecht schlechthin Sturm läuft.[1].

So läßt sich am besten die These von Kroß [2] als Ausgangspunkt der Untersuchung wählen, wonach der Inneneinsatz der Streitkräfte nicht ohne weiteres und "per se rechtsstaatswidrig oder undemokratisch" ist. Entscheidende Frage ist in diesem Zusammenhang nur, ob das jeweilige Verfassungsrecht es zuläßt, daß die Streitkräfte bei ihren Betätigungen im Innern außerhalb der rechtsstaatlich demokratischen Ordnung stehen sollen. Die Streitkräfte in einem verfassungsgemäßen, rechtsstaatlichen Rahmen zu halten, erweist sich danach immer noch als ein aktuelles Problem. Weder der allgemeine Gesetzesvorbehalt, ein System sich wechselseitig kontrollierender und hemmender Gewalten oder ein System von Grundrechten für sich vermögen allerdings eine Lösung der Problemfrage sicherzustellen. Denn erst ein "materieller Streitkräftebegriff" [3] würde in einer für eine Verfassungsordnung auch rechtsstaatlich sicheren Weise darüber Auskunft geben können, welchen normativen Charakter die dem spezifischen Funktionsträger "Streitkräfte" zufallenden Aufgaben im Hinblick auf Aufgaben anderer staatlicher Vollzugskräfte besitzen und in welcher Weise Aufgaben und Aufgabenträger einander zugeordnet bzw. von einander abge-

---

1) vgl. Hoffmann, in Kritik der Notstandsgesetze, S. 109 f m.w.N. zum Streitstand.
2) Einsatz der Streitkräfte, Diss. S. 2
3) grundlegend dazu Lepper, S. 19-51; zum Begriffsverständnis im Hinblick auf den "formellen" und "materiellen" Begriff der Polizei, siehe Drews-Wacke, 7. Aufl., S. 11 ff.

B

grenzt werden können [1].

B. Ziel der Arbeit:

Ziel der Untersuchung ist es, ausgehend von der Summe (formeller) sachlicher Zuständigkeiten, welche von der institutionell als Streitkräfte verfaßten Einrichtung im Innern wahrgenommen werden [2], auf eine den Streitkräften womöglich zuzugestehende innerstaatliche Aufgabe (Auftrag) [3] zu schließen. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer Vielzahl typisierter Einsatzfälle im 19. Jahrhundert und im Hinblick auf die Frage, ob eine solche Aufgabe den Streitkräften institutionell nicht nur bezüglich der Abwehr bewaffneter Angriffe von außen, sondern auch hinsichtlich des Schutzes der innerstaatlichen Ordnung nach der gegenwärtigen Fassung des Grundgesetzes zusteht [4]. Die Beantwortung der Frage nach dem Auftrag der Streitkräfte (auch) zum Schutz der staatlichen Lebensordnung gegen Störungen aus dem I n n e r n führt zu dem weiterhin mit dieser Studie verfolgten dogmatischen wie praktischen Problem, ob und inwieweit sich das "Militär" in einem einheitlichen materiell-funktionellen Begriff der Streitkräfte erfassen läßt [5].

---

1) dazu Lepper, S. 19. Meyer-Dalheuer, DVBl. 1957, 185; neuerdings übt Götz S. 18 f an einer entsprechenden Eignung des materiellen Polizeibegriffs Kritik. Auch Lehnguth, S. 7 ff, 10 sieht die Bildung materieller Begriffe (für die Streitkräfte) als überflüssig an.

2) formeller Begriff der Streitkräfte, i.d.S. bei von Unruh, VVDStRL 26 (1968), 171; folgend Parche, S. 18, 21.

3) (materiell-) funktioneller Begriff der Streitkräfte; i.d.S. von Unruh, aaO, S. 171. Lepper, S. 19 ff; 50 f; Martens, S. 100 ff.

4) sog. "Doppelaufgabe" - ablehnend z.B. Hoffmann, S. 110; Parche, S. 21 Fn. 19 u. S. 184 ff; demgegenüber Lepper, S. 35; Ule, DVBl 1967, 872; C. Arndt, Polizei 1968, 130; unentschieden v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. V 4a, b (S. 2321 f).

5) s.o. Fn. 3; im übrigen Lerche, Ev. Staatslexikon, Sp. 240; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. III 3aa; Lehnguth, S. 7 ff, 10 hält einen derartigen Begriff für überflüssig.

Um für das geltende Verfassungsrecht eine Abgrenzung polizeilicher von "militärischen" Vollzugskräften beim Inneneinsatz unter Zuhilfenahme eines "materiellen Begriffs" der Streitkräfte erreichen zu können, ist zunächst eine sorgfältige Abklärung auch all der unter dem Begriff "Streitkräfte" traditionell auffindbaren Begriffsbildungen der "militärischen Vollzugskräfte" im organisatorisch-formellen und institutionellen Sinne vorzunehmen.

Bei der Suche nach einem"materiellen Begriff" der Streitkräfte ist dogmatisch von der im modernen Polizeirecht geläufigen Unterscheidung der grundsätzlichen Aufgabenzuweisung (sachliche Zuständigkeit) von den jeweiligen Befugnissen für Einzeleingriffe auszugehen [1]. Im Hinblick auf die Zielsetzung der Untersuchung ist zudem zu beachten, daß der Terminus "Aufgabe" sowohl als Kompetenzzuweisung (i.S. von Einzelbefugnissen) verstanden werden kann wie als gesetzlich zuerkannter Wirkungskreis(auch Zuständigkeit, Tätigkeitsfeld) [2]. Von "Aufgabe" im Sinne der zuletzt gebrachten Bedeutung wird in dieser Arbeit gesprochen, wenn damit der Inbegriff von sachlich zusammenhängenden Kompetenzen (Kompetenzbereich oder "Aufgabe im weiteren Sinne") [3] angesprochen wird. Demgegenüber sollen die im Einzelfall einem Hoheitsträger in der Erfüllung einer derartigen "Aufgabe" (im weiteren Sinne) zuerkannten Rechte und Pflichten hier als "Kompetenzen" oder "Befugnisse" bezeichnet werden. Einzeleingriffsbefugnisse im Vollzug gesetzlicher (verfassungsrechtlicher) Kompetenzzuweisungen

---

1) auch für die Streitkräfte bedeutsam, vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 48 Fn. 6; grundsätzlich Rietdorf-Heise-Böckenförde-Strehlau, PolG NW, zu § 20 Rdn. 1, u. zu § 15 Rdn. 1,11.

2) differenzierend Hans J. Wolff, VwR II (1970), § 72 Ic 1 (S. 14); eingehend Krautzberger, S. 41 ff m.w.N. allgemein Forsthoff, VwR I,S. 475 ff; unscharf Keidel, S. 12 ff, 16.

3) dazu Hans J.Wolff,VwR II(3),§ 72 Ic 1 (S.14);Krautzberger,S.42-44.

B

an die Streitkräfte im Innern gehören mit zu den Kernfragen dieser Abhandlung - sei es mit oder ohne Waffengebrauch.

Zwischen der Aufgabe (im weiteren Sinne) und den Befugnissen im Einzelfall besteht folgendes Wechselverhältnis: die R e c h t s n a t u r der durch spezifische Kompetenzzuweisungen konkretisierten Aufgabe (i.w.S.) hat zumindest indizielle Bedeutung auch für den Rechtscharakter dieser Einzelbefugnisse [1]. Daher soll auf dieser These aufbauend in der vorliegenden Arbeit die rechtsstaatlich so bedeutsame Antwort darauf gesucht werden, ob und gegebenenfalls in welchem Umfange die innerstaatliche Betätigung der Streitkräfte materiell-polizeilicher Natur ist. Dabei wird in Anknüpfung an heutige rechtsstaatliche Vorstellungen davon auszugehen sein, daß die Zuweisung einer Aufgabe (i.w.S.) allein noch nicht zu Eingriffshandlungen berechtigt [2], sondern lediglich zur Wahrnehmung der dem Rechtsträger zugewiesenen Betätigungen, soweit dabei der Rechtskreis des Bürgers nicht berührt wird. Davon zu unterscheiden ist der hier zu beschreitende Weg, aus dem Inbegriff einzelner Befugnisse (Kompetenzen) auf eine dahinter stehende Aufgabe (i.w.S.) zu schließen; er ist nach neuzeitlichen polizeirechtlichen Vorstellungen eher vertretbar [3].

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die angestrebte Gesamtschau der Einzelkompetenzzuweisungen erst bei Berücksichtigung der im Vollzug benötigten Eingriffsbefugnisse, Einsatzmittel und der geltenden Einsatzgrundsätze überhaupt zu einer rechtsstaatlich rele-

---

1) dazu Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 54, 56; auch Keidel, S. 16 ff leitet seinen erweiterten "Funktions"-Begriff von dieser These ab.

2) hierzu bedarf es einer bestimmte Befugnisse begründenden Ermächtigung, h.M.; vgl. W. Jellinek, Vw R, S. 88 f; Thoma; HbDStR II, S. 228 ff; Hans J. Wolff-Bachof, VwR I(9) §30 III a3 (S.184); im Ergebnis auch Götz, S.66.

3) z.B. Rietdorf-Heise-u.a., PolG NW, zu § 15 Rdn. 11; zum bedenklichen Schluß in umgekehrter Richtung in Anknüpfung an § 14 PVG u. § 89 Einltg. PR AlR aber Einwag-Schoen, BGSG § 10 Rdn. 4; kritisch dazu Samper, Bay VBl. 1974, 546.

vanten Aussage über die Natur hoheitlichen "militärischen" Handelns im Staatsinnern führen kann; d.h. zur womöglichen Feststellung eines Auftrages der Streitkräfte auch im Bereich allgemein – polizeilicher Gefahrenabwehr neben dem ureigensten Auftrag zur Verteidigung (sog. "Doppelaufgabe") [1]. Dabei wird die Frage nach Art und Umfang eines derartigen innerstaatlichen Auftrags, der auch in einen "materiellen Begriff" der Streitkräfte aufgenommen werden kann, nur bejaht werden können, wenn dogmatisch gesehen der Inneneinsatz nicht (nur) als unselbständige Wahrnehmung (fremder) polizeilicher Zuständigkeiten [2] qualifiziert werden müßte, sondern zumindest partiell als selbständige Ausübung von Zuständigkeiten der Streitkräfte aus e i g e n e m Recht eingestuft werden kann [3]. In diesem Zusammenhang spielt eine Rolle, ob es sich insoweit um Tätigkeiten nach Grundsätzen des Kriegsvölkerrechts, der polizeilichen Gefahrenabwehr oder eigener Art ("sui generis") handelt [4].

C. Eingrenzung der Arbeit:

Das hier zu behandelnde Thema "Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte im Innern ..." stellt für sich gesehen nur einen Ausschnitt aus der umfassenderen Problematik des "Einsatzes von Streitkräften im Innern" dar [5]. Um aber auch Problemausschnitte überzeugend abhandeln zu können, bedarf es grundsätzlich eines Rückgriffs auf größere historische Zusammenhänge. Dieses Bedürfnis besteht vielfach schon im Hinblick auf die auch das heutige Einsatzrecht der Streitkräfte

---

1) dazu Hoffmann, S. 109 f m.w.N., v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. V 4 b (S. 2322).
2) weitgehend h.M. - vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 54 ff, 118 ff, 126. Keidel, S. 12; 17 ff; Parche, S. 187.
3) z.B. Linder, S.128; Lepper, S. 35-51; Lehnguth, S. 26, 69 ff; Karpinski, z.B. S. 77 ff.
4) zu den Alternativen vgl. bei Lepper, S. 30 m.w.N.
5) vgl. die neueren Arbeiten von Kroß, Brunkow, Karpinski, Keidel, Lehnguth, Parche.

C

prägenden Termini und Rechtsbegriffe des 18. und 19. Jahrhunderts (z.B. Ausnahmerecht, Staatsnotstand, administrativer Waffengebrauch), welche nicht ohne zeitgemäße Hinterfragung dem geltenden Recht unterschoben werden dürfen. Die normativ-dogmatische Deutung innerstaatlicher Verwendungsfälle der Streitkräfte nach geltendem Recht bliebe zudem ohne Überzeugungskraft, würden nicht jene historisch in Geltung gewesenen Vorschriften mit herangezogen werden, die mit beginnendem Konstitutionalismus in Deutschland für einen Einsatz von Streitkräften im Innern wegweisend wurden.

Da sich diese Arbeit jedoch bevorzugt den normativen Voraussetzungen innerstaatlicher Betätigung von Streitkräften nach dem Bonner Grundgesetz zuwendet, muß schon aus Platzgründen die wünschenswerte, umfassende Beschäftigung mit historischen Regelungen und Beispielen eines innerstaatlichen Streitkräfteeinsatzes unterbleiben. So verbietet es auch die Zielsetzung dieser Arbeit, wehrverfassungsrechtliche Bestimmungen vollständig wiederzugeben, wie dies für Kommentierungen oder Monographien angebracht erscheint. So mag es zur Erhellung des geltenden Einsatzrechtes ausreichend sein, den verfassungsgeschichtlichen Hintergrund exemplarisch anhand typisierter Formen innerstaatlicher Betätigung von Streitkräften in der preussisch-deutschen Verfassungsentwicklung ab ca. 1800 aufzuzeigen. Im übrigen sei zu den Fragen partikularrechtlichen Einsatzes von Streitkräften in Deutschland des 19. Jahrhunderts auf die dezidierten Darstellungen von Parche [1] und zum Einsatzrecht unter Herrschaft der Weimarer Republik auf die Arbeit von Kroß [2] verwiesen. Ohne exemplarischen Wert für diese Untersuchung und daher übergangen wurden jene Normen, die lediglich auf dem "Führerwillen" fußten [3]. Bei der Klärung der hier aufgeworfenen Fragen nach sach-

---

1) Diss., z.B. S. 53 ff.
2) Diss., S. 36 ff.
3) Einzelheiten z.B. bei Parche, S. 138, Chr.-Fr. Menger, Verfassungsgeschichte, S. 181 ff, 187.

gerechter Einordnung der Streitkräfte im neuzeitlichen deutschen Verfassungsstaat kann der Rechtszustand im "Dritten Reich" nicht vorbildlich sein.

Soweit im Verlauf der weiteren Untersuchung allgemein die Verwendung der Streitkräfte als "Einsatz"-(fall) bezeichnet wird, sollen damit in erster Linie nicht Rechtscharakter oder tatbestandliche Voraussetzungen zugewiesener Kompetenzen (Einzelaufgaben), sondern faktische und normative Vollzugsfragen bei der Durchführung im Einzelfall angesprochen werden. Das befreit nicht von der Verpflichtung im übrigen, die Befugnisse im Einzelfall auch im Hinblick auf spezielle Fragen der Entscheidungsbildung über das "Ob überhaupt" eines Einsatzes und das "Wie" des Vollzuges zu behandeln [1]. Insoweit werden für die Tätigkeit der Streitkräfte im Einzelfall solche Willensbildungsprozesse als bedeutsam angesehen und daher untersucht, die aufgrund eines Rechts ziviler Stellen zur Beeinflussung der konkreten Einsatztätigkeit der Streitkräfte entstehen können. Hierauf wird unter dem Stichwort "Weisungsbefugnisse" jeweils einzugehen sein. Wenn insgesamt die Frage der Rechtsnatur der innerstaatlich zugewiesenen Kompetenzen (Einzelaufgaben) im Vordergrund des Interesses dieser Arbeit steht, so mag es im übrigen für eine Dissertation als Problemanalyse genügen, von den jeweiligen Vollzugsbefugnissen im Einzelfall die problematischen herauszugreifen. So steht auch bei der Frage der zwangsweisen Durchsetzung von Einzelbefugnissen nicht die Frage "militärischer" Zwangsgewalt im Innern schlechthin im Blickpunkt der Untersuchung, sondern jenes charakteristische und problematische Mittel unmittelbaren Zwanges - der Waffengebrauch und seine Grenzen.
Terminologisch erfassen in dieser Arbeit die "Einsätze" nur alle jenen Verwendungsfälle der Streit-

---

1) zur Unterscheidung insoweit Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 54.

D

kräfte (im Innern), die der Erfüllung hoheitlicher Vollzugsaufgaben dienen - ohne Rücksicht auf die Frage gleichzeitigen Waffengebrauchs [1]. Doch sollen "militärische" Betätigungen im Rahmen rein technischer Hilfe (Katastrophen- und Unfallhilfe), Nothilfe und sonstiger Nebenleistungen (z.B. Brückenbau, Ernteeinsatz) in dem Umfange mitbehandelt werden, als der Zusammenhang es erfordert. Demgegenüber soll das Auftreten der Streitkräfte im Rahmen ihres kriegsvölkerrechtlichen Kampfauftrages - von Grenzfällen abgesehen - auch insoweit nicht als "Einsatz" im Sinne dieser Themenstellung erfaßt werden, als er auf dem Territorium des eigenen Staates stattfindet.

D. Gang der Untersuchung:

In den zuvor genannten Grenzen soll das Ziel der Arbeit in folgendem Untersuchungsgang erreicht werden: Der 1. Teil beginnt begriffsvergleichend mit der Herausarbeitung des für die Untersuchung erforderlichen staatsrechtlichen Begriffs der Streitkräfte in zunächst formell-organisatorischer und institutioneller Sicht. Dazu bedarf es insbesondere einer Gegenüberstellung der staatsrechtlichen zur völkerrechtlichen Begriffsbildung. In dem nachfolgenden verfassungsgeschichtlichen und dogmatischen Abschnitt werden die zu Beginn des 19. Jahrhunderts den Streitkräften wie den Polizeivollzugskräften formell und materiell zustehenden "Aufgaben" allgemeiner Gefahrenabwehr behandelt, soweit sich daraus Probleme für eine Kompetenzüberschneidung (sog. "Aufgabenkonkurrenz") ergeben können. Als Kern des 1. Teils werden dann Betätigungsformen der Streitkräfte im Innern im preussisch-deutschen Verfassungsleben untersucht: Unterschieden werden dabei Einsätze der Streitkräfte

---

1) zur entsprechenden Abgrenzung gem. Art. 87a Abs. 2 GG vgl. Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 87a Rdn. 4; Seifert-Geeb, in Bundesrecht, I A 10, Erl. zu Art. 87a (S. 159); (zu Einzelheiten an passender Stelle).

" zu administrativen Zwecken" (im polizeilichen Kompetenzbereich), im Ausnahmerecht ("Innerer Notstand") und im Vollzug einer Reichsexekution (Bundeszwang).

Im 2. (Haupt-)Teil wird auf das Recht zum Einsatz der Streitkräfte nach dem Bonner Grundgesetz vor dem Hintergrund der typisierten Einsatzfälle innerstaatlichen Einsatzes im 19. Jahrhundert eingegangen. Das Verständnis des Rechtszustandes nach Inkrafttreten der Notstandsverfassung von 1968 macht ein Eingehen auf den Rechtszustand von 1949 bis 1956 und dann bis 1968 erforderlich. Wegen der zentralen Frage dieser Arbeit nach Art und Umfang der den Streitkräften mit den Einzel-Kompetenzzuweisungen eingeräumten innerstaatlichen Aufgabe(n) hat es sich als notwendig erwiesen, die durch die Verfassung vorgegebene Systematik der Bestimmungen weitgehend beizubehalten. Im einzelnen werden dabei die Voraussetzungen der Kompetenzzuweisungen und die Rechtsnatur der dahinter stehenden Aufgabe (i.w.S.) als auch Rechtsstatus und Weisungsbefugnisse gegenüber den Streitkräften erörtert und verglichen. Daran schließt sich die Behandlung der Befugnisse im Einzelfall und ihrer Grenzen an (Einzeleingriffsbefugnisse). - Diesem Aufbauschema folgend wird in getrennten Abschnitten unterschieden zwischen den Einzelkompetenzzuweisungen im Grundgesetz [1] zum Schutz ziviler Objekte (Art. 87a Abs. 3 S. 1,2) und zur Verkehrsregelung (Art. 87a Abs. 3 S. 1), im sog. "Inneren Notstand" des Art. 87a Abs. 4 (Objektschutz und Aufstandsbekämpfung) sowie bei Unglücks- und Katastrophenfällen i.S. Art. 35 Abs. 2 und 3. Zur Abrundung wird der Hauptteil mit der Frage nach einem "militärischen" Vollzug im Falle des Bundeszwanges (Art. 37) abgeschlossen.

---

1) in der Fassung des 17. Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes v. 24.6.1968 (BGBl. I, S. 709) und des 31. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.7.1972 (BGBl. I, S. 1305).

Im 3. (Schluß-)Teil wird den für beide vorausgehende Teile wesentlichen verfassungstheoretischen und dogmatischen Grundlagen innerstaatlichen Streitkräfteeinsatzes nachgegangen: Verfassungsgeschichtlich und dogmatisch spielen dabei nicht nur die sog. "staatsoberhauptlichen Prärogativen" (Militärverordnungsrecht, Staatsnotrecht) in Bezug auf ein eigenständiges Recht der Streitkräfte zum Einschreiten eine Rolle, sondern auch jene gleichsam dogmatisch entgegengesetzt laufenden Versuche, mit Hilfe der Grundsätze von "Requisition" und "Amtshilfe" die innerstaatlichen Betätigungen der Streitkräfte als (funktionell unselbständige) Ausübung materieller Polizeigewalt zu deuten.

Der Schlußabschnitt befaßt sich mit der Begründung jener "Doppelaufgabe" der Streitkräfte auch zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung und enthält in Fortführung verfassungsgeschichtlicher Modelle die Ableitung eines rechtsstaatlich praktikabelen, materiell-funktionell gesehenen Begriff der "Streitkräfte" auch für das geltende Verfassungsrecht.

Erster Teil

Der Inneneinsatz von Streitkräften - begriffliche und historische Grundlegung

Neben der Polizei und anderen Waffenträgern wie Milizen, Bürgerwehren etc. verkörpert sich die Vollzugsgewalt des Staates am sichtbarsten und nachhaltigsten in seiner militärischen Macht, den "Streitkräften". Die vorliegende Arbeit, die sich mit dem Auftrag der Streitkräfte nach dem Bonner Grundgesetz auf dem Hintergrund preussisch-deutscher Verfassungsentwicklung befaßt, kann den Wandel der Bezeichnungen und des Sinngehalts des Begriffs der "Streitkräfte" nicht außeracht lassen. Denn zu häufig wird der Begriff in traditionell überholter Form [1] oder auch ohne nähere Konkretisierung [2] verwandt. Zudem ist eine begriffsklärende, vergleichende Untersuchung dem Ziel dieser Arbeit förderlich, das sog. "militärische" Handeln mit Hilfe eines funktionellen (materiellen) Begriffs der Streitkräfte von anderen staatlichen Vollzugskräften - insbesondere der Polizei - abzugrenzen [3].

1. Abschnitt: Bezeichnung und Begriff der "Streitkräfte" in organisatorisch-formeller Hinsicht

Der staatsrechtliche [4] Begriff der "Streitkräfte" wird im Anschluß an von U n r u h [5] einerseits formell von der Summe aller sachlichen Zuständigkeiten, andererseits

---

1) Einzelheiten bei Lepper, S. 11 f; folgend Parche, S. 18 ff.
2) z.B. C. Arndt, DVBl. 1968, 129 ff; Hamann-Lenz, zu Art. 87a Anm. A 1 (Teil der Exekutive).
3) siehe dazu Einführung unter B (S. 5 ff); Einzelheiten im 3. Teil, 2. Abschnitt.
4) z.B. Evers, AÖR 91 (1966), 25, Schmincke, S. 216; Keidel, S. 37 ff; Einzelheiten 1. Teil, 1. Abschnitt C und 3. Teil, 2. Abschnitt.
5) VVDStRL 26 (1968), 171; folgend Parche, S. 18 ff; ähnlich Lehnguth, S. 2 ff; schon Lepper, S. 11 ff, 19 ff m.w.N.

A

materiell-funktionell von den übertragenen Aufgaben (i.w.S.) her verstanden. Dagegen tritt der institutionell (organisatorisch)-formelle Sinngehalt des Begriffs[1], welcher auf die institutionell als Streitkräfte verfaßte Einrichtung abstellt, samt der auf den Kampfauftrag abstellenden (kriegs-)völkerrechtlichen Begriffskomponente[2] zu Unrecht in den Hintergrund.
Da bereits diese beiden zuletzt angesprochenen Begriffskomponenten erste Abgrenzungskriterien für das Verhältnis militärischer und polizeilicher Vollzugskräfte zueinander liefern,[3] soll in diesem Abschnitt gesondert auf sie eingegangen werden.

A. Die Terminologie der Wehrverfassungen und Wehrgesetze

Ausgangspunkt der Untersuchung des organisatorisch-formellen Sinngehalts des Begriffs "Streitkräfte" soll dessen Bedeutung im a l l g e m e i n e n Sprachgebrauch sein. Danach können "Streitkräfte" als "ein in bestimmter Weise organisierter, bewaffneter und mit spezifischen Aufgaben versehener menschlicher Verband"[4] verstanden werden. In dieser umfassenden Breite und Abstraktheit ist der Begriff ohne weitere inhaltliche und begriffsvergleichende Analyse für diese Arbeit ohne Erkenntniswert.

In der jüngeren deutschen Verfassungsgeschichte taucht der Begriff der "Streitkräfte" erstmals im Bonner Grundgesetz[5] auf. Dagegen findet sich die Bezeichnung "be-

---

1) darauf stellen ab v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. 3 III 3 a aa (S. 2307); ähnlich Lerche, Ev. Staatslexikon, Sp. 240; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 143 Rdn. 15.
2) dazu Steinkamm, Kriegsvölkerrecht, S. 68 ff, 76-79 mw.N.
3) Das wird übersehen z.B. bei Kroß, S. 2; Karpinski, S. 12-15; Lehnguth, S. 2 ff; Keidel, S. 37 ff; keine Begriffsklärung bei Brunkow.
4) v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. III 3a aa (S. 2307); folgend Karpinski, S. 12; ähnl. Lerche, aaO., Sp. 240; differenzierter v. Unruh, VVDStRL 26 (1968), 171.
5) Grundgesetz f. die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5. 1949 (BGBl. S. 1) i.d.F. des 31. Änderungsgesetzes v. 28.7.1972 (BGBl.I, S. 1305).-vgl. Art. 12a Abs. 1,2 S. 3; Art. 17a Abs. 1; Art. 35 Abs. 2, 3 S. 1; Art. 65a; Art. 87a; Art. 87b Abs. 1 S. 2; Art. 96 Abs. 2, S. 1u.2; Art. 115b.

waffnete" Macht für die militärischen Vollzugskräfte nicht nur in der Paulskirchenverfassung [1], sondern z.B. auch in Art. 48 Abs. 2 WRV [2]. In der Bismarck'schen Reichsverfassung [3] wird unter der Sammelbezeichnung "Heer" (Art. 59, 60, 62 Abs. 1 63, 71 Abs. 2) die "gesamte Landmacht des Reiches" (Art. 63) verstanden. An anderer Stelle findet sich in vergleichbarer Wortdeutung auch die Bezeichnung "Reichsheer" (Art. 62 Abs. 3 ,4, 63 Abs. 4, 66 Abs. 2). Die im Ansatz erwähnte "Kriegsmarine" ist in einem gesonderten Abschnitt geregelt (Art. 53 ff) und wird insoweit nicht von "Heer- Reichsheer" umfaßt (ähnlich im Falle der Seemacht in § 19 Paulskirchenverfassung). Hinsichtlich des Verhältnisses von "Wehrmacht" zu "bewaffneter Macht" in der Paulskirchenverfassung geht schon aus einem Vergleich der Vorschriften §§ 11, 13 II, 19 hervor, daß der letztere Begriff (jedenfalls ohne Seemacht) der engere ist [4]. Auch die Weimarer Reichsverfassung verwendet bei der Kennzeichnung ihrer Streitkräfte in Art. 39 Abs. 1, 47 WRV den Begriff "Wehrmacht" als u m f a s s e n d e Bezeichnung für alle Angehörigen von Heer, Luftwaffe und Marine. In Art. 48 Abs. 2 WRV werden dagegen alle die im Ausnahmezustand einzusetzenden militärischen Vollzugskräfte als "bewaffnete Macht" bezeichnet. Für die umfassendere Bedeutung des Begriffs "Wehrmacht" in der Weimarer Reichsverfassung spricht mittelbar auch die im Wehrgesetz vom 23.3.1921 [5] enthaltende Definition in § 1 S. 1, (=die Wehrmacht der Deutschen Republik ist die Reichswehr).

Inhaltlich wenig klar ist die Begriffswahl durch den Verfassungsgesetzgeber des Bonner Grundgesetzes. Die Be-

---

1) §§ 11, 13 Abs. 2, 55, 56 Verfassung des Deutschen Reiches v. 28.3.1849 (Text: E.R. Huber, Dok. I, Nr. 102).
2) Weimarer Reichsverfassung v. 11.8.1919 (RGBl. S. 1383); zuletzt geändert am 17.12.1932 (RGBl. I, S. 547).
3) Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4. 1871 (RGBl. S. 64) (=BRV).
4) entgegen Lepper, S. 12 (folgend Parche, S. 18) stehen beide Begriffe daher nicht gleichrangig nebeneinander.
5) RGBl. 1921, S. 329 (= Wehr G 1921)

A

sonderheit der wehrrechtlichen Vorschriften der Verfassung [1] besteht darin, daß sie an keiner Stelle den terminologisch neu eingeführten Begriff der "Streitkräfte" definieren. Auch über den lediglich in wehrrechtlichen Ergänzungsvorschriften [2] enthaltenen Begriff der "Bundeswehr" sagt die Verfassung direkt nichts. Doch kann aus der Art und Weise der Verwendung des Begriffs "Streitkräfte" in Art. 12a, 17a, 35, 65a, 87a, b und 115b GG in Verbindung mit dem in den Wehrgesetzen verwandten Begriff der "Bundeswehr" gefolgert werden, daß der Gesetzgeber unter den Begriff der "Streitkräfte" die militärischen Angehörigen aller Teilstreitkräfte rechnen will. Allerdings fehlt eine dem § 1 WehrG 1921 vergleichbare Regelung zur Klarstellung des Verhältnisses von Institution und ihr angehörenden Personengruppen [3].

Die Einführung des terminologisch neuen Begriffs der "Streitkräfte" ist offenbar darauf zurückzuführen, daß der Grundgesetzgeber bei der Wahl des Begriffs auf eine inzwischen eingefahrene Terminologie zurückgegriffen hat, wie sie im Völkerrecht anzutreffen ist [4]. Damit hat der Gesetzgeber offenbar einen Schlußstrich unter einen von Verfassung zu Verfassung unterschiedlichen und ohne materielle und funktionelle Unterscheidung vorgenommenen Gebrauch traditioneller, unzeitgemäßer Begriffe [5] wie "bewaffnete Macht", "Reichswehr", "Wehrmacht" etc., ziehen wollen. Fraglich ist jedoch, inwieweit eine Anlehnung auch inhaltlich an den völkerrechtlichen Streitkräftebegriff durch das Grundgesetz erfolgt ist [6].

---

1) dazu 2. Teil, 1. Abschnitt C.
2) z.B. §§ 2, 12,40, 49, 60 Soldatengesetz v. 19.3.1956 (BGBl. I, S. 114), neugefaßt 22.4.1969 (BGBl. I, S. 314); auch §§ 13, 25, 30 Wehrpflichtgesetz v. 21.7.1956 (BGBl. I, S. 651), neugefaßt 8.12.1972 (BGBl. I, S.2278).
3) zur Verengung des Begriffs "Streitkräfte" gegenüber der überkommenden Terminologie vgl. Lepper, S. 13 f, 16; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 143 Rdn. 15 sieht als Streitkräfte die "Einheiten der Bundeswehr" an.
4) z.B. Force Public, Military Forces; siehe Beitrittsgesetz v. 21.8.1954 (BGBl. II, S. 781) zu den vier Genfer Rotkreuz-Abkommen v. 12.8.1949.
5) so Lepper, S. 11; folgend Parche, S. 18; - a.A. Kroß, S. 2.
6) Str. -z.B. bejahend Schminck, S. 216; a.A. Steinkamm, S. 167 ff.

B. Der kriegsvölkerrechtliche Streitkräftebegriff:

Sehr allgemein ließe sich der völkerrechtliche Begriff der Streitkräfte definieren als "die 'Summe' aller für ein Land eintretenden Kombattanten" [1], d.h. aller der Personen, die im Krieg Kampfhandlungen gegen Angehörige auswärtiger Mächte setzen [2].

Gegen eine weitergehende Begriffsklärung könnte nunmehr eingewandt werden, daß bei einer Abhandlung, die sich mit der Bekämpfung innerer Gefahren durch die Streitkräfte befaßt, es auf deren Kombattantenstatus nicht ankommen könne.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß bei der Bewältigung innerstaatlicher Ordnungsstörungen und Ordnungsumstürze die Frage der "völkerrechtlichen Eigenschaft" der Streitkräfte keine Rolle spielt [3]. Doch bestehen folgende Verbindungen zwischen Völkerrecht und Organisation der Streitkräfte nach Personen- und Aufgabenkreis im staatsrechtlichen Bereich: Gewohnheitsrechtlich gilt der Grundsatz, daß das Völkerrecht es den Staaten zwar überläßt, wie sie ihre Streitkräfte organisieren [4]. Von der nationalen Verfassungsgesetzgebung wird allerdings erwartet, daß sie ihre Streitkräfte in Übereinstimmung mit den Kriegsstandartikeln der Haager Land-Kriegsordnung (HLKO) [5] von 1907 und der Genfer-Rotkreuzabkommen (GA) [6] von 1949 als solche ausweist und kennzeichnet.

Somit können aus der völkerrechtlichen Terminologie entscheidende Hinweise zur Ermittlung des institutionell

---

1) Steinkamm, S. 76 ff m.w.N.
2) Einzelheiten umstritten - vgl. Berber, VölkerR II, S.140 ff; v.d. Heydte, VölkerR II, S. 343; Wengler, Bd. II, S. 1406; Seidl-Hohenveldern, VölkerR, S. 337 f.
3) Einzelheiten bei Scheuner, 3. öffentl. Informationsg. d. Rechts- u. Innenaussch. des BT v. 30.11.1967, Prot. Nr. 59 (=3. Hearing), S. 69; Berber, Bemerkungen zum Scheuner-Gutachten v. 5.8.1963, S. 32-34.
4) zu weit v.d. Heydte, VölkerR II, S. 346; wie hier Oemke, S. 70 ff m.w.N.; Schminck, S. 139.
5) genau: "Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges, Anl. zur IV. Haager Konvention v. 18.10.1907, (RGBl. 1910, S. 107); sie bildet gem. Art. 25 GG einen Teil des Bundesrechts.
6) I.-IV. Genfer-Rotkreuzabkommen v. 12.8.1949 (BGBl. 1954 II, S. 783, 813, 838, 917), für die BRD am 5.3.1955 in Kraft getreten (Gesetz v. 21.8.1954, BGBl. II, S. 781 und Bekanntmachung v. 4.11.1954, BGBl. II, S. 1133).

B

(organisatorischen) Sinngehalts des Begriffs "Streitkräfte" auch im verfassungsrechtlichen Bereich erwartet werden.

I. Die "regulären Streitkräfte" [1] des Völkerrechts:

Noch nicht in der HLKO, doch in den vier Genfer Abkommen von 1949 wird der völkerrechtliche Streitkräftebegriff erstmalig einheitlich verwandt, später auch in der Konvention zum Schutze von Kulturgut vom 14.5.1954 (Art.7) [2].

Der Begriff ist allerdings in keinem dieser Abkommen definiert worden. Auch die "bewaffnete Macht" i.S. von Art. 1 HLKO wurde begrifflich nicht erläutert. Aus der Entstehungsgeschichte [3] der Konferenzen von 1899, 1907 und 1949 läßt sich schließen, daß die Vertragsexperten damit die "Armee" in ihrer überlieferten Form vor Augen gehabt haben mochten. Dabei stellt sich der Begriff der "bewaffneten Macht" (Art. 3 HLKO) als umfassender Oberbegriff gegenüber dem im IV. Haager Abkommen (18.10.1907) gleichfalls vorkommenden Begriff des "Heeres" dar und umfaßt zugleich die See- und Luftstreitkräfte. Zur "bewaffneten Macht" werden auch die Milizen und freiwilligen Verbände gerechnet, soweit sie die in Art. 1 HLKO aufgezählten vier Bedingungen erfüllen:

- eine für ihre Untergebenen verantwortliche Person an der Spitze haben,
- ein bleibendes und von weitem erkennbares Unterscheidungszeichen tragen,
- die Waffen offen führen,
- bei ihren Unternehmungen die Gesetze und Gebräuche des Krieges beobachten.

Lediglich der deutsche Text zur HLKO verwendet, der alten Terminologie folgend, den weiteren Begriff "bewaffnete Macht" [4].

---

1) grundlegend Steinkamm, S. 77, 121 ff; auch Schminck, S. 168; Oemke, S. 12, 137, 143.
2) dazu bei Oemke, S. 8 ff; Schminck, S. 137 jeweils m.w.N.
3) auf Einzelheiten kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden - vgl. Oemke, S. 10.
4) vgl. Haedge, BWV 1965, 259; Schminck, S. 138.

Der nunmehr im Grundgesetz seit den Genfer Abkommen von 1949 gebrauchte Begriff der "Streitkräfte" im Völkerrecht [1] wird durch Praxis und letztlich den II. Weltkrieg nunmehr selbst als erweiterter Oberbegriff sowohl für die "regulären Streitkräfte" [2] als auch für Milizen, Freiwilligenverbände und organisierte Widerstandsbewegungen [3] angesehen werden müssen [4]. Somit zeigt sich, daß die Oberbegriffe "bewaffnete Macht" und "Streitkräfte" in den Genfer Abkommen materiell übereinstimmen [5], die in den deutschen Verfassungen bekannten Begriffe Heer, Armee bzw. Wehrmacht aber im völkerrechtlichen Sprachgebrauch nur dem engeren Begriff der "regulären Streitkräfte" entsprechen. Doch besteht im völkerrechtlichen Schrifttum über die Wesensmerkmale dieses Begriffes Streit, weil sich die Redakteure der Haager Konferenzen von 1899 und 1907, wie auch der Genfer Konferenzen von 1949 vorwiegend mit Problemen der "irregulären Streitkräfte" beschäftigt haben.

Im Ansatz treffend sieht Steinkamm [6] die "regulären Streitkräfte" als "die staatlich für die Verteidigung eines Landes aufgestellten und im Rahmen einer Wehrverfassung organisierten Verbände" an. Aufgrund von neueren Arbeiten einiger Autoren in den letzten Jahren hat Oemke [7] die Diskussion zum Begriff der "regulären Streitkräfte" im Völkerrecht zu einem vorläufigen klärenden Abschluß gebracht. Ausgehend von dem Völkerrechtsgrundsatz, daß die Staaten ihre "regulären Streitkräfte" unter Einhaltung der Mindestforderungen der HLKO und der Genfer Abkommen aufstellen, hat er sinngemäß folgende konstitu-

---

1) "forces armées" bzw. "armed forces".
2) nach der HLKO sind das das "Heer" bzw. die "Armee"; Einz. bei Seidl-Hohenveldern, S. 338; zum Begriff Steinkamm, S. 77, 121 ff.
3) Art. 4 Ziff. 2 u. 4 A des I.GA läßt allen diesen "irregulären Streitkräften" außerhalb des Heeres i.S. der HLKO völkerrechtlichen Schutz und unter obigen Voraussetzungen den Kombattantenstatus zukommen, vgl. Seidl-Hohenveldern, aaO., S. 337; Menzel, VölkerR, S. 366.
4) dazu das unveröfftl. Gutachten (5.8.1963) v. Scheuner, Zur kriegsrechtl. Stellung der Polizei u. des Bundesgrenzschutzes im Verteidigungsfalle, S. 7; Steinkamm, S. 77, 127, 286.
5) zutr. Schminck, S. 137; Oemke, S. 1b; a.A. Steinkamm, S. 76.
6) S. 77, 121 ff; ähnlich Schminck, S. 168.
7) S. 70, 170 mit Einz. ; zur Begriffsbestimmung S. 143.

B

tive völkerrechtlichen Mindestbedingungen für die Zugehörigkeit zu den "regulären Streitkräften" aufgestellt [1]:

- Reguläre Streitkräfte können sich aus organisatorisch selbständigen, militärischen Verbänden zusammensetzen,
- deren Führung jeweils gesonderten staatlicherseits autorisierten Befehlshabern zustehen kann; weiterhin muß vorhanden sein:
- ein Mindestmaß an staatlicher Organisation für die Aufstellung und Verwendung als Streitkräfte;
- eine dauernde Zuweisung von militärischen Aufgaben an die staatliche Organisation;
- eine gewisse äußere Kennzeichnung der Angehörigen der regulären Streitkräfte in deutlicher Unterscheidung von der Zivilbevölkerung;
- ein Mindestmaß an militärischer Disziplin zur Sicherung der Einhaltung kriegsrechtlicher Gebräuche.

Allerdings werden diese Voraussetzungen nicht allein von den eigentlichen Waffenträgern (Soldaten) mit Kampfauftrag - den "legitimen Kombattanten" erfüllt - sondern auch von "Nichtkombattanten" innerhalb der regulären Streitkräfte [2]. Hieraus zeigt sich, daß die Kombattanten (als Teil der regulären Streitkräfte) nicht schlechthin mit den Streitkräften identifiziert werden können.

Mit Nichtkombattanten sind im gegebenen Zusammenhang nicht die Angehörigen der Zivilbevölkerung gemeint, sondern im engeren Sinne jene Personengruppen, die nur militärische Aufgaben im weitesten Umfange unterstützen, den völkerrechtlichen Mindestanforderungen entsprechen und durch klar erkennbaren staatlichen Organisationsakt in die regulären Streitkräfte integriert wurden [3]. Nichtkombattanten in diesem Sinne sind den Kombattanten völkerrechtlich formal gleichgestellt, wenn sie auch üblicherweise Versorgungsaufgaben etc. erfüllen [4].

---

1) als Kurzfassung seiner Ergebnisthesen vgl. Oemke, S. 169 f; Einzelheiten S. 70 ff; ähnlich Schminck, S. 168; Steinkamm, S. 125.
2) vgl. Seidl-Hohenveldern, aaO., S. 338; Oemke, S. 58 ff, 65 m.w.N.
3) vgl. Oemke, S. 59 ff, 166.
4) vgl. Steinkamm, S. 77; zum völkerrechtlichen Status vgl. Oemke, S. 61 ff.

Zur Abgrenzung der Nicht-Kombattanten (im Rahmen der regulären Streitkräfte) gegenüber dem Gefolge mag zwar Art. 3 HLKO hilfreich sein, der auf Tätigkeitsmerkmale abstellt. Wichtigere Abgrenzungskriterien sind jedoch in der Organisationsgewalt [1] des Staates und der Staatenpraxis zu sehen. Danach werden seit dem 19. Jahrhundert auch Wehrverwaltungsfachleute, Beamte und Transportfachleute zu den Nicht-Kombattanten im Rahmen der regulären Streitkräfte gezählt. Lediglich die zahlreichen Spezialisten, die ungeachtet ihrer militärrelevanten Tätigkeit nicht in die regulären Streitkräfte organisatorisch eingegliedert sind, bleiben als "Heeresgefolge" im weiteren Sinne Teil der Zivilbevölkerung [2]. Entsprechend dieser Abgrenzung sieht Oemke [3] zu Recht auch die "Bundeswehrverwaltung" (Art. 87 b GG) als einen eingegliederten Teil der Organisation der deutschen Streitkräfte im Sinne des Völkerrechts an [4].

II. Organisatorisch verselbständigte Verbände - das Beispiel des Bundesgrenzschutzes

Die bisherige Abgrenzung läßt noch offen, unter welche Begriffe polizeiliche Verbände zu erfassen sind, denen im Konfliktfall zum Zwecke der Teilnahme an Kampfhandlungen der Kombattantenstatus "verliehen" werden soll.

Anläßlich der Diskussion [5] um den Kombattantenstatus des Bundesgrenzschutzes (BGS) wurde teilweise die

---

1) vgl. zur Abgrenzung bei Wengler, VölkerR II, S. 1406 ff.
2) vgl. Oemke, S. 166-168.
3) vgl. Diss. S. 174.
4) Die abweichende Beurteilung im Hinblick auf Art. 87a u. b GG ist innerstaatlich begründet; vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 b Rdn. 13.
5) dazu vgl. Haedge, BWV 1965, 257 ff; Mangelsdorff, Polizei 1966, 10 ff; zum Entwurf des BGS-Ergänzungsgesetzes v. 3.4.1962 (BT-DS IV/343) eingehend bei Schminck, S. 193 ff.

B

These vertreten, daß ein Staat, der eine Formation zu einem Glied der regulären Streitkräfte machen wolle, diese in "die bewaffnete Macht" überführen müsse.

Aus dem Völkerrecht kann eine derartige Forderung nicht entnommen werden, wie vornehmlich Scheuner [2] für die Staatenpraxis des II. Weltkrieges nachgewiesen hat. Auch die heutige westliche Staatenpraxis zeigt, daß reguläre Streitkräfte sich durchaus aus grundsätzlich selbständigen und unterschiedlich organisierten Verbänden zusammensetzen können [3]. Eine Erklärung ergibt sich für diese Ansicht daraus, daß der völkerrechtliche Begriff der "regulären Streitkräfte" umfassender ist als die traditionellen Begriffe "Armee" bzw. "Heer" aus dem Sprachgebrauch der HLKO [4]. Somit bedarf es für Verbände wie den BGS keiner Eingliederung in die Militärorganisation des Grundgesetzes, jedoch einer völkerrechtswirksamen Zuordnung zu den regulären Streitkräften im völkerrechtlichen Sinne, - die nicht einer Eingliederung des BGS in die Streitkräfte i.S. des innerstaatlichen Sprachgebrauchs gleichkommt [5].

In dem seinerzeit eingefügten § 2 b BGSG (1965) [6] ist diesen Anforderungen Genüge getan worden. Dort hieß es:"Mit dem Beginn eines bewaffneten Konflikts gehört es zu den Aufgaben der Verbände des Bundesgrenzschutzes, mit militärischen Mitteln geführte Angriffe gegen das Bundesgebiet mit der Waffe abzuwehren.

---

1) z.B. Ermacora, BGS-Gutachten, S. 12; Steinkamm, S. 166 ff.
2) BGS-Gutachten, S. 23,27; auch Schminck, S. 163 ff.
3) vgl. Schminck, 168, Oemke, S. 137, 141.
4) sinngemäß Brunkow, S. 126 f, m.w.N.; insoweit mißverständlich Oemke, S. 137.
5) vgl. Haedge, BWV 1965, 259; unklar Mangelsdorff, Polizei 1966, 12; auch Hall, GM 1968, 146,
6) Gesetz über den BGS und die Einrichtung von BGS-Behörden v. 16.3.1951 (BGBl. I, S. 201) i.d.F. des Ergänzungsgesetzes v. 16.6.1965 (BGBl. I, S. 203); jetzt in § 64 des Bundesgrenzschutzgesetzes v. 18.8.1972 (BGBl. I, S. 1834) neu gefaßt; -BGSG (1972) zuletzt i.d.F. des G. v. 2.9.1974 (BGBl.I,S.2152).

I 1

Mit dem gleichen Zeitpunkt sind die Verbände des Bundesgrenzschutzes T e i l d e r b e w a f f n e t e n M a c h t der Bundesrepublik Deutschland. Die Vorschrift des § 1 Abs. 2 S. 1 bleibt unberührt. - Ausbildung und Ausrüstung müssen sich in dem durch dieses Gesetz gezogenen Rahmen halten." - Bedenken [1] gegen die Wirksamkeit der Verleihung des Kombattantenstatus durch diese Regelung vermögen nicht zu überzeugen. Mit Ausbruch des bewaffneten Konflikts durch den Staat werden dem BGS Verteidigungsaufgaben übertragen werden, wobei seine Verbände feststellbar für jeden Gegner aufgrund dieses Organisationsgesetzes den regulären Streitkräften zugeteilt worden sind. Zwar ist der BGS organisatorisch selbständig insoweit, als er auch im Verteidigungsfall dem Bundesinnenminister unterstellt bleibt. Aus der Sicht des Völkerrechts stellt es jedoch keinen Hinderungsgrund dar, daß der Oberbefehl über den BGS im Verteidungsfall nicht einheitlich von militärischer Seite ausgeübt wird [2]. Auch völkerrechtliche Unwirksamkeit [3] dieser Regelung im Hinblick auf die Struktur der Befehls- und Kommandogewalt (Art. 65 a/115 b GG) kann in Anbetracht des bundesinternen Charakters dieser Bestimmungen schwerlich gefolgert werden [4]. Versorgungsmäßige oder auch disziplinarische Eigenständigkeit des BGS stehen seiner Eingliederung im übrigen nicht im Wege [5].

Somit erfüllt der BGS alle an reguläre Streitkräfte i.S. des Völkerrechts zu stellenden Anforderungen und

---

1) z.B. Scheuner, BGS-Gutachten, S. 10, 30; Steinkamm, S. 162 f sieht in der Vermischung militärischer Aufgaben einen Verstoß gegen kriegsvölkerrechtl. Grundsätze; demgegenüber Schminck, S. 212-214.
2) vgl. Oemke, S. 144; a.A. Steinkamm, S. 139.
3) Bedenken z.B. Herzog, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 115 f Rdn. 15; Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 31 m.w.N.
4) zutr. Schminck, S. 223; auch Brunkow, S. 127.
5) Schminck, S. 214.

C

ist damit - ohne Rücksicht auf seine noch zu klärende staatsrechtliche Stellung - zu kriegsvölkerrechtlichen Handlungen befugt. "Reguläre Streitkräfte" des Völkerrechts sind demnach alle mit kriegsvölkerrechtlichen Kampfaufgaben (="militärischen" Aufgaben) betrauten, organisierten Staatsorgane, wenn sie für sich die völkerrechtlichen Mindestbedingungen erfüllen, einerlei ob sie in die innerstaatliche Wehrorganisation eingegliedert, organisatorisch voneinander abhängig und gleichartig zusammengesetzt sind oder nicht [1]. - Dieser völkerrechtliche Streitkräftebegriff, der nicht allein die legitimen Kombattanten umfaßt, d.h. die vorrangig von Seiten des Staates für bewaffnete Auseinandersetzungen mit äußeren Gegnern bestimmte Soldaten, die Gegenstand dieser Abhandlung sind, erscheint daher weiter als der im Grundgesetz (Art. 87 a) gebrauchte Begriff der "Streitkräfte" [2].

C. Der staatsrechtlich-organisatorische Streitkräftebegriff [3] unter Herrschaft des Bonner Grundgesetzes

Führt schon die offenbar fehlende inhaltliche Identität [4] des Oberbegriffs "Streitkräfte" im neueren Kriegsvölkerrecht und Verfassungsrecht der Bundesrepublik zu begrifflichen Unsicherheiten, so wird die Sachlage noch dadurch unübersichtlicher, daß der wehrorganisationsrechtliche Gesetzgeber neben dem Begriff der "Streitkräfte" den traditionellen Begriff der "bewaffneten Macht" 5) und den neuartigen der "Bundeswehr" verwendet [6].

---

1) in Anlehnung an die Definitionen bei Schminck, S. 168 und Oemke, S. 143.
2) Einzelheiten bei Schminck, S. 214-218 und im folgenden.
3) dazu zählen nicht die Stationierungsstreitkräfte der westl. Kriegsalliierten des II. Weltkriegs, vgl. Karpinski, S. 13 f.
4) str. wie hier z.B. Schminck, S. 214 ff; a.A. Steinkamm, S. 167 ff.
5) vgl. § 64 Abs. 1 BGSG (1972).
6) vgl. oben 1. Teil 1. Abschnitt A (S. 16 f.); zur Begriffsabgrenzung vgl. Schminck, S. 219 ff.

I. "Bewaffnete Macht" und innerstaatlicher Streitkräftebegriff:

Offenbar hat das Grundgesetz bei der Verwendung des Begriffs "Streitkräfte" z.B. in Art. 12 a, 17 a Abs. 1, 35 Abs. 2 und 3, 65 a, 87 a, 115 b GG nur "die m a t e r i e l l e Eigenart der Institution der bewaffneten Macht im Staat" [1] zum Zwecke einer materiell-funktionellen Abgrenzung von anderen staatlichen Einrichtungen (z.B. der Polizei) im Auge. Denn der institutionelle Sinngehalt dieses Begriffs scheint durch den Begriff der "Bundeswehr" - als der Institution, in der die Streitkräfte organisiert sind - erfaßt zu werden [2]. Fraglich ist dann aber, welchen staatsrechtlichen Sinngehalt - nämlich institutionell oder funktionell (formell/materiell) - der im Hinblick auf den BGS in § 64 Abs. 1 BGSG (1972) gebrauchte Begriff der "bewaffneten Macht der Bundesrepublik Deutschland" hat, deren "Teil" die Verbände und Einheiten des BGS mit Beginn eines bewaffneten Konflikts werden.

1. Der BGS als "Teil der bewaffneten Macht" (§ 64 Abs. 1 BGSG 1972)

Von der eigenständig organisierten Bundeswehrverwaltung (Art. 87 b GG) ganz abgesehen, könnte auch der BGS innerstaatlich eine selbständige Stellung im Sinne der Wehrorganisation außerhalb der "Streitkräfte" im Sinne Art. 87 a Abs. 1 S. 1 GG erhalten. Mit der Einfügung der Verwaltungskompetenz für die Streitkräfte in Art. 87 a GG durch das Gesetz zur Ergänzung des GG vom 19. März 1956 [3] ist der Gesetzgeber damit von der Vorstellung ausgegangen, daß der BGS als Formation unabhängig neben den Streitkräften er-

---

1) Keidel, S. 37; auf die materielle Aufgabe (der Verteidigung?) als allein erheblich stellen auch ab z.B. Lehnguth, S. 15, 25; Brunkow, S. 120-130.
2) Einzelh. bei K. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 13; folgend Parche, S. 20.
3) BGBl. I, S. 111.

C

halten bleiben sollte. Dafür kann zunächst die in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG begründete Verwaltungskompetenz zugunsten des BGS geltend gemacht werden [1]. Die Vereinheitlichung der Verwaltungskompetenz für BGS und Streitkräfte in einer Bestimmung (Art. 87 a GG) hätte andernfalls mehr als nahe gelegen. Somit sind die "Streitkräfte" im Sinne Art. 87 a GG und der BGS nur nebeneinander als Teile der "bewaffneten Macht" im Sinne § 2 b BGS-Ergänzungsgesetz 1965 (bzw. § 64 Abs. 1 BGSG 1972) anzusehen. Dafür spricht neuerlich auch die konsequente Prallelnennung von "Streitkräften" und "Bundesgrenzschutz" in den notstandsverfassungsrechtlichen Einsatzregelungen der Art. 35 Abs. 2, 3 und 87 a Abs. 4 GG, die unverständlich wären, gehörte der BGS bereits den "Streitkräften" i.S. Art. 87 a Abs. 1 GG an [3]. Da verfassungsrechtlich seinerzeit auch die Bundeswehrverwaltung [2] nicht in den Begriff der "bewaffneten Macht" einbezogen wurde, kann der Begriff der "bewaffneten Macht" im innerstaatlichen Sinne auch nicht dem der "regulären Streitkräfte" des Völkerrechts entsprechen. Daß eine derartige Identität auch hinsichtlich des BGS innerstaatlich nicht gewollt ist, zeigt der gleichzeitige Gebrauch von drei Begriffen im Hinblick auf den BGS: Es wird unterschieden zwischen dem innerstaatlichen Streitkräftebegriff - dem völkerrechtlichen Begriff der "regulären Streitkräfte" und dem besonderen Begriff der "bewaffneten Macht" [4].

Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen im Hinblick auf den derzeitigen innerstaatlichen Sprachgebrauch im Unterschied zu dem bis 1945 üblichen organisationsrechtlichen Verständnis des Begriffs "bewaffnete Macht": Bis 1945 wurde auf Verfassungsebene der Be-

---

1) Einzelh. bei v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 Anm. IV 4 (S. 2273 f.).
2) zur verfassungsrechtlichen Stellung vgl. Schulte, z.B. S. 75 ff.
3) h.M. - vgl. Schminck, S. 218; Oemke, S. 171 f; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm., III 3 a bb (S. 2308).
4) dazu kritisch Steinkamm, S. 167, 171 f. Franck, DVBl. 1957, 153 m.w.N. ("eigener Verwaltungszweig").

griff "bewaffnete Macht" als organisationsrechtliche Zusammenfassung der Teilstreitkräfte Heer, Marine und Luftwaffe verstanden [1]. Dabei fielen im Sinne dieser Verfassungstradition die Soldaten als Waffenträger, aber a u c h die Militärverwaltung unter diese Begriffsbestimmung [2]. Doch so umfassend der Begriff der "bewaffneten Macht" im übrigen erscheinen mochte, so erfaßte er doch niemals alle bewaffneten staatlichen Vollzugskräfte, sondern lediglich die m i l i t ä r i s c h e n Vollzugskräfte (nicht also die Polizeivollzugskräfte). Dieser dem seinerzeitigen völkerrechtlichen Sprachgebrauch des Art. 3 HLKO angenäherte traditionelle Sinngehalt ist vom Bonner Grundgesetz nicht fortgeführt worden. Der gleichlautende Begriff der "bewaffneten Macht" hat nunmehr zumindest im wehrrechtlichen Gebrauch des GG einen engeren Sinn erhalten, selbst wenn ihm der BGS (zusammen mit den Streitkräften des Art. 87 a GG) unterfällt [3]. Dieses Ergebnis resultiert daraus, daß der innerstaatliche Begriff der "Streitkräfte", im Unterschied zu dem gleichlautenden Begriff der "regulären Streitkräfte" im Völkerrecht, u.a. auch den BGS n i c h t umfaßt [4]. Damit müssen auch alle Versuche [5], den Begriff der "bewaffneten Macht" eines spezifischen (traditionellen) völkerrechtlichen Inhalts mit dem innerstaatlichen Begriff der "Streitkräfte" gleichzusetzen, als gescheitert angesehen werden.

---

1) vgl. Lepper, S. 13.
2) vgl. dazu den Begriff der "Militärpersonen" bei Laband, StR IV (1914), S. 211 f; Lepper, S. 13 Fn. 20 m.w.N.; Schulte, S. 53
3) dazu vgl. Mangelsdorff, Polizei 1966, 12 f; eingehend Franck, DVBl. 1957, 149, 152 mit Begriffsklärung.
4) vgl. Oemke, S. 172, Schminck, S. 215 ff; Brunkow, S. 126 f; a.A. Steinkamm, S. 77, 167 ff; Berber, Bemerk. z. Gutachten Scheuners, S. 33 f.
5) z.B. durch Gleichstellung unterschiedl. Begriffe bei v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. III 3 a (S. 2307); Ermacora, BGS-Gutachten, S. 5 ff; Lepper, S. 12 ff; Liepmann, S. 1 ff; - wie hier Schulte, S. 53.

C

2. Der BGS als "Polizei des Bundes" (§ 42 Abs. 1 Satz 1 BGSG 1972)

Seiner innerstaatlichen Rechtsstellung [1] nach ist der vom Bundesinnenminister geführte BGS, zumindest in Friedenszeiten, ein reiner Polizeiverband des Bundes (§ 42 BGSG 1972). Primär ist er zuständig für die nichtmilitärischen Aufgaben des Grenzschutzes gegen Störungen, die Überwachung des Grenzverkehrs; sekundär ist er nunmehr ermächtigt zur Erfüllung weiterer in Art. 35, 87 a Abs. 4, 91 GG verankerter und in den §§ 1-9 BGSG 1972 näher umschriebener Aufgaben örtlicher und überörtlicher Gefahrenabwehr im Innern.
Seine primär polizeiliche Aufgabenstellung (§ 2 BGSG 1972 - Grenzschutz) bleibt von Einsätzen in Notstandsfällen gem. Art. 35, 91 GG unberührt; ebenso verhält es sich bei Einsätzen durch die Bundesregierung im ganzen Bundesgebiet (Art. 115 f Abs. 1 Nr. 1 GG) und beim Einsatz durch die Länder im sog. "Katarakt - fall" (Art. 115 i GG) [2]. Der BGS besitzt gem. Art. 87 b Abs. 1 S. 2 GG nicht nur einen eigenen Verwaltungsunterbau mit eigener Exekutivgewalt, sondern ist auch als Formation von Verbänden der "Streitkräfte" (Art. 87 a GG) oder des Zolls streng geschieden [3].

Organisatorisch wurde der BGS gegenüber den Streitkräften der Wehrverfassung des Grundgesetzes durch die selbständige Verwaltungskompetenz in Art. 87 Abs.1 S. 2, 65 a GG hervorgehoben - zusätzlich auch durch Art. 12 a, 17 a, 87 b GG (sowie Art. 96 a, 143 GG a.F.). Die inzwischen eingetretene 31. Änderung des

---

1) vgl. Hall, GM 1968, 146; Keidel, S. 28 ff, 32; Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 28-32 m. Einz.; - als "allgemeine Polizei" angesehen von Wacke, in Külz-Naumann, S. 169 ff, 195 f; im übrigen unten 3. Teil, 2. Absch. III 2.

2) vgl. K. Ipsen, BK, zu Art. 115 i Rdn. 7; Einz. bei Einwag-Schoen, BGSG, Erl. zu §§ 1 - 9; Keidel, S. 30-36, 105 ff, 115 ff, 126.

3) vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a, Anm. III 3 a bb; Schmínck, S. 65.

Grundgesetzes vom 28.7.1972 [1] mit der Einfügung des Satzes 1 von Art. 35 Abs. 2 GG hat der Entwicklung des BGS als unbestreitbarer "Polizei des Bundes" verfassungsrechtlich Rechnung getragen [2].

Im übrigen ist diese staatsrechtliche Rechtslage von der oben angeschnittenen völkerrechtlichen Frage der Zugehörigkeit des BGS zur "bewaffneten Macht" der Bundesrepublik im Verteidigungsfall (§ 64 BGSG 1972) zu unterscheiden: Im Landesinnern übt der BGS auch dann weiter seine p o l i z e i l i c h e n Aufgaben [3] ungeachtet seines Kombattantenstatus aus, soweit er nicht zu militärischen Aufgaben benötigt wird [4].

Gerade am Beispiel des BGS läßt sich der Inhalt des innerstaatlichen Streitkräftebegriffs verdeutlichen. Das begriffliche Nebeneinander von Streitkräften und BGS in den einzelnen Notstandsartikeln (Art. 35 und 87 a Abs. 4 GG) zeigt, daß beide nicht einheitlich einem innerstaatlichen Streitkräftebegriff unterstellt werden können.

Institutionell läßt sich daher auf staatsrechtlicher Ebene das Verhältnis von "bewaffneter Macht" und "Streitkräften" abschließend wie folgt charakterisieren: Unter den im nationalen Wehrorganisationsrecht des Grundgesetzes (gegenüber dem Völkerrecht) e n g e r e n Begriff der "bewaffneten Macht" fallen einerseits die Streitkräfte im Sinne Art. 87 a Abs. 1 GG, zum anderen der BGS, soweit er zur Erfüllung von Aufgaben der Landesverteidigung im Falle eines "bewaffneten Konflikts" (§ 64 Abs. 1 BGSG 1972) herangezogen

---

1) BGBl. I S. 1305.

2) vgl. Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn. 42.

3) Einz. str.- vgl. Art. 115 f Abs. 1, 115 i Abs. 1 GG; dazu Keidel, S. 27 ff, 34, 106 ff; Einwag-Schoen, BGSG 1972. § 64 Rdn. 7,8,18; Rupprecht, Bay VBl. 1973,281,283 .

4) Schnupp, DÖD 1972, 66,69 sieht Widersprüchlichk. zwisch. § 42 u. § 64; Steinkamm, 162f u. Drews-Wacke-Vogel-Martens, S. 31 f befürchten eine Aufgabenvermischg.; - dag. Brunkow, S. 106 f; Einwag-Schoen, ebd. § 42 Rdn. 7.

C

wird. Innerstaatlich dient der Begriff der "bewaffneten Macht" dabei einer institutionell-organisatorischen Zusammenfassung aller militärischen Kräfte der Bundesrepublik im w e i t e r e n Sinne, wodurch eine hinreichende Kennzeichnung als legitime Kombattanten und Nicht-Kombattanten [1] im Rahmen der "regulären Streitkräfte" erfolgt und den vom Völkerrecht aufgestellten Anforderungen an die nationale Organisation des militärischen Instruments eines Staates genügt wird.

II. "Bundeswehr" und innerstaatlicher Streitkräftebegriff:

Stellt man nunmehr speziell auf die "institutionell als Streitkräfte verfaßte Einrichtung" [2] ab, so kommt man auf die wehrorganisationsrechtliche Bezeichnung zu sprechen, die eine Verfassungsordnung jener Anstalt verleiht, die sich als "eine planmäßige Zusammenfassung menschlicher Kräfte zu einer Einheit, ... ausgerüstet mit einem Potential an klassischen und modernen Waffen" [3] umschreiben läßt und mehrdeutig auch als "Wehrmacht", "Reichswehr" oder "Bundeswehr" bezeichnet wird [4].

1. "Bundeswehr" als organisationsrechtlicher Oberbegriff:

Nach den vorangegangenen Ausführungen ist es schwierig, den im GG nicht enthaltenen Organisationsbegriff "Bundeswehr" zwischen den Bereichen grundsätzlicher Zweiteilung militärischer und ziviler Aufgabenstellungen im Wehrverfassungsrecht der Bundesrepublik einzuordnen. Fraglich ist insbesondere, ob ohne wei-

---

1) Einz. bei Oemke, S. 166 ff.
2) v. Unruh, VVDStRL 26 (1968), 171.
3) Martens, S. 102.
4) Streitkräfte im institutionellen Sinne - vgl. dazu die Begriffsbildung bei K. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 13; Parche, S. 20 f.

teres der neuartige Begriff der "Bundeswehr" mit dem grundgesetzlichen Begriff der "Streitkräfte" in Art. 87 a Abs. 1 GG - aber auch mit dem völkerrechtlichen der "regulären Streitkräfte" - gleichgesetzt werden kann [1].

Das Schrifttum [2] unterscheidet vielfach nicht zwischen einem Begriff der Bundeswehr "im weiteren Sinne" als Gesamtheit der Einrichtungen der militärischen Landesverteidigung und dem e n g e r e n Begriff als Sammelbezeichnung [3] für Heer, Luftwaffe, Marine, bodenständige Verteidigungstruppen und die TV-Organisation. Nur der engere, das "militärische Instrument" der Bundesrepublik treffende "Bundeswehr"-Begriff scheint überhaupt eine Annäherung an den "Streitkräfte"-Begriff des Art. 87 a GG zu erlauben. Im Hinblick auf die Bestimmungen früherer Wehrgesetze [4] hätte allerdings der Schluß nahe liegen können, der institutionelle Begriff der Streitkräfte des GG sei mit dem Organisationsbegriff "Bundeswehr" deckungsgleich. Dann hätte der Gesetzgeber allerdings eine Bestimmung erlassen müssen, wonach die Streitkräfte der Bundesrepublik durch die Bundeswehr gebildet würden [5]. Schon das Fehlen einer dahingehenden Bestimmung macht deutlich, daß der Begriff "Bundeswehr" in einem umfassenderen Sinne zu verstehen ist [6].

Die entscheidenden Argumente für diese Annahme ergeben sich letztlich aus der Verfassung selbst - aus Art. 87 b GG: Danach ist die Bundeswehrverwaltung, verfassungsrechtlich gesehen, als organisatorisch gegenüber den "Streitkräften" verselbständigter Verwaltungszweig anzusehen; sie dient den "Aufgaben des

---

1) Eine Gleichbehandlung der Begriffe nimmt vor Steinkamm, S. 77; unklar Lepper, S. 18 Fn. 39; auch v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. III 3 a.
2) z.B. C. Arndt, DVBl. 1968, 729; Schnupp, Polizei 1968, 293; Hamann-Lenz, GG, zu Art. 87a Anm. A 2, B 1-3; zur Lit. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87b Anm. 2 b Fn. 36 (S. 2347).
3) so gebraucht z.B. v.Schulte, S. 20 ff; Brunkow, S. 120 ff, 130; zur Begriffsbildg. Breitinger, S. 9-12.
4) § 1 Abs. 1 ReichswehrG v. 23.3.1921 (RGBl.S. 329); § 21 Abs. 1 WehrG v. 21.5.1935 (RGBl.I. S. 609).
5) dazu Lepper, S. 12 mit Fn. 15.
6) vgl. Schminck, S. 220.

C

Personalwesens unter unmittelbarer Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte" [1]. Erst Streitkräfte (i.S. Art. 87 a Abs. 1 GG) und Bundeswehrverwaltung z u s a m m e n bilden daher die Bundeswehr.

Dieseauch im staatsrechtlichen Schrifttum vorherrschende Ansicht [2] läßt sich auch auf einen mittlerweile erledigten Entwurf eines Organisationsgesetzes über die militärische Landesverteidigung vom 18.6. 1965 [3] stützen: Der § 2 dieses Entwurfes sah vor: "Die Gesamtheit der Einrichtungen der militärischen Landesverteidigung führt die Bezeichnung 'Bundeswehr'. Die Bundeswehr besteht aus a) den Streitkräften einschließlich des Sanitäts- und Gesundheitsdienstes, b) der Bundeswehrverwaltung."-Zur organisationsrechtlichen Aufteilung der Streitkräfte heißt es in § 3 des Entwurfes: "Die Streitkräfte sind gegliedert in a) Heer, b) Luftwaffe, c) Marine, d) militärische Territorialorganisation" [4]. Danach ist festzuhalten, daß der institutionelle Begriff der "Bundeswehr" innerstaatlich nur im w e i t e r e n Sinne als organisatorischer Oberbegriff für die"Streitkräfte" (Art. 87 a GG), die Bundeswehrverwaltung, Truppendienstgerichte (Art. 96 a Abs. 2 GG) und sonstige Einrichtungen [5] außerhalb der Streitkräfte (z.B. Bundeswehrrechtspflege, Militärseelsorge etc.) Eingang gefunden hat. Nur bei ausdrücklicher Kennzeichnung als engerer Begriff [6] ließe sich unter "Bundeswehr" (i.e.S.) das aus den jeweiligen Teilstreitkräf-

---

1) Oemke, S. 174; ähnl.v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 b Anm. III 2b (S. 2347); Einz. Schulte, S. 109 mw.N.

2) z.B. Lepper, S. 14; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87b Rdn. 13; Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 (S. 159); Quaritsch, VVDStRL 26 (1968),S. 257 LS 2; a.A. Steinkamm, S. 167; wohl auch Kreutzer, DVBl. 1969, 399.

3) BT-Drucks. IV/3603; dazu Oemke, S. 174 f.

4) Hierbei handelt es sich um bereits in Frieden aufgestellte Verbände, die den "regul.Streitkräften"i.S. d. Völkerrechts angehören (dazu Steinkamm, S. 146). Für innerstaatl. Notstandseins. stehen sie deshalb stets zur Verfüg., weil sie der national. Befehlsgewalt nicht durch Nato-Bundesverpflichtungen im Spannungs-u. Verteidigungsfall entzogen werden können, dazu K.Ipsen,BK,Art.87a Rdn.13 m.Einz.;Keidel,S.36 f.

5) dazu K. Ipsen, BK zu Art. 87a Rdn. 13 (am Ende)

6) zur Unterscheid. Breitinger, S. 9 ff.

ten, der Territorialen Verteidigung und Zentralen Bundeswehrdienststellen bestehende "militärische Instrument" der Bundesrepublik verstehen [1].

2. Personelle Zusammensetzung der "Streitkräfte" im Sinne des Art. 87 a GG

Nach institutionell-organisatorischer Eingrenzung des Begriffs "Streitkräfte" im innerstaatlichen Sinne ist neben der zuvor genannten Untergliederung letztlich noch kurz die Personengruppe zu behandeln, von denen die "militärischen Verbände" [2] der Teilstreitkräfte wie der Territorialorganisation gebildet werden - und die Gegenstand dieser Untersuchung sind.

Während durch § 1 WehrG 1921 [3] und § 21 Abs. 1 WehrG 1935 [4] auch noch das Verhältnis von Institution (Reichswehr, Wehrmacht) und der ihr angehörenden Personengruppen (Soldaten und Militärbeamte) geregelt wurden [5], läßt das Organisationsrecht der Bundesrepublik eine vergleichbare Bestimmung vermissen.

Nur in § 1 Abs. 1 Soldatengesetz (SG) [6] regelt der Gesetzgeber das Dienstverhältnis der S o l d a t e n [7], aus denen sich die "Streitkräfte" nach innerstaatlichem Recht in erster Linie zusammensetzen. Dort heißt es in § 1 Abs. 1 S. 1:"Soldat ist, wer aufgrund der Wehrpflicht oder freiwilliger Verpflichtung in einem Wehrdienstverhältnis steht".

---

1) ohne Kennzeichnung (im engeren Sinne) auch bei K. Ipsen, aaO.; ähnl. Karpinski, S. 12; Parche, S. 20 f; Brunkow, S. 130.

2) Lepper, S. 14; folgend Schulte, S. 77.- Das GG spricht ledigl. v. "Verbänden" (Art. 12a Abs. 2 S. 3),"Einheiten" (Art. 35 Abs. 3) bzw. "Kräften" (Art. 35 Abs. 2, Art. 91 Abs. 1 u. 2) der Streitkräfte; zur Organisation militärisch. Verbände vgl. Rauschning, in von Münch, BesVwR, S. 212 f; zur Untergliederung der Streitkräfte, Lehnguth, S. 154 ff m.w.N., Karpinski, S. 14 f.

3) RGBl. S. 329.

4) RGBl. I, S. 609.

5) vgl. bei Lepper, S. 16 ff, Liepmann, S. 1 ff.

6) unverändert in der Neufassung v. 23.4. 1969 (BGBl.I, S. 134)und v.19.8.1975 (BGBl. I,S.2274).

7) zur staatsrechtl. Stellung vgl. Wertenbruch, DÖV 1960, 672 ff, 677.

C

Stellt man jedoch auf moderne Wehrorganisationen ab, so wird heutzutage nicht gefordert werden können, daß alle für und in der Truppe anfallenden Aufgaben von W a f f e n t r ä g e r n (Soldaten i.S. § 1 SG) durchgeführt werden [1]. Dafür mag schon der Kreis der nach Art. 12 a GG möglichen Dienstverpflichtungen für die staatliche Gemeinschaft ein anschauliches Beispiel geben. Auch wird letztlich nicht entscheidend darauf abgestellt werden können, in welchem Anstellungsverhältnis die den "Streitkräften" im innerstaatlichen Sinne angehörenden Personen zum Staate stehen [2].

Die m i l i t ä r i s c h e n Einrichtungen der "Bundeswehr" (d.h. die teilstreit- wie nicht teilstreitgebundenen Einrichtungen (Ämter, Schulen)) werden statusmäßig gesehen zwar überwiegend von Soldaten i.S. § 1 SG als Waffenträger im Wehrdienstverhältnis genutzt. Übersehen werden darf aber nicht, daß daneben auch Personen zu ihnen gehören, die in einem sonstigen Anstellungsverhältnis zum Staate stehen, aber dennoch im Bereich des Truppenverbandes Dienst tun und insoweit dem Begriff der "Streitkräfte" unterfallen [3].

Insoweit ist jedoch festzuhalten, daß dieser zuletzt genannte Personenkreis neben den als Waffenträgern in Erscheinung tretenden S o l d a t e n im Wehrdienstverhältnis (§ 1 SG) innerhalb der von ihnen gebildeten "militärischen Verbände" - denen diese Untersuchung bevorzugt gilt - unberücksichtigt bleiben soll.

---

1) man denke an zur Truppe abkommandierte Verwaltungsbeamte, Angestellte etc. - dazu Lepper, S. 16 f; zur "Truppenverwaltung" Schulte, S. 121 ff.
2) vgl. Lepper, aaO.; Dierske, Wehrkunde 1963, 294; zu Abgrenzungsfragen Schulte, S. 183 ff.
3) str.- wie hier Lepper, S. 16 ff, 19; Dierske, aaO.; weniger weit Oemke, S. 173 ff, wonach selbst zivile Angehörige des Verteidigungsministeriums lediglich der "Bundeswehr" (i.w.S.) angehören sollen (S. 175); a.A. wohl Schulte, S. 183 f m.w.N; Jess-Mann, S. 69.

D. Schlußfolgerungen

I. Der verfassungsrechtlich in Deutschland erstmals im Grundgesetz verwandte Oberbegriff der "Streitkräfte" ist an sich unscharf und inhaltlich nur aus dem Zusammenhang verständlich [1]. In dieser Arbeit wird er nur in seinem jeweiligen staatsrechtlichen Sinngehalt als Bezeichnung für die Gesamtstreitkräfte gebraucht. Im Hinblick auf die auch verfassungsgeschichtlich angelegte Untersuchung der Aufgaben und Befugnisse deutscher militärischer Vollzugskräfte im Innern mußte für sie ein einheitlicher Begriff gefunden werden. Sachliche Unterschiede beim Gebrauch des völker- und staatsrechtlich geläufigen Begriffs der "bewaffneten Macht" und der wehrorganisationsrechtlichen Oberbegriffe "Reichswehr", "Wehrmacht" und "Bundeswehr" ließen diese Begriffe ungeeignet erscheinen [2].

II. In Abgrenzung zu ähnlichen Begriffsbildungen im Kriegsvölkerrecht ("reguläre Streitkräfte") ist zu beachten, daß nach geltendem Verfassungsrecht zwar die Angehörigen des Bundesgrenzschutzes als legitime Kombattanten dem völkerrechtlichen Begriff, nicht aber dem(engeren) innerstaatlichen Begriff der "Streitkräfte" i.S. von Art. 87 a GG unterfallen, welcher darüberhinaus nur den m i l i t ä r i s c h e n Teil des wehrorganisationsrechtlichen Oberbegriffs "Bundeswehr" umfaßt [3]. - Da Gegenstand dieser Untersuchung aber nicht die völkerrechtliche Eigenschaft der "Streitkräfte" ist, wird im weiteren u.a. auch der BGS nicht zu behandeln sein.

---

1) insoweit zutr. Steinkamm, S. 77.

2) dazu Schulte, S. 53.

3) z.B. Schminck, S. 218, 222; Oemke, S. 173.

D

III. Der s t a a t s r e c h t l i c h e [1] Begriff der "Streitkräfte" im i n s t i t u t i o n e l l e n Sinne [2] versteht sich in dieser Arbeit als die planmäßige Zusammenfassung von Soldaten (als Waffenträger im Wehrdienstverhältnis i.S. § 1 SG, § 1 WehrG 1921), ausgerüstet mit einem Potential klassischer und moderner Waffen und auftretend in den typischen militärischen Untergliederungen (Kompanien, Divisionen etc.) der jeweiligen nationalen Wehrorganisation der Streitkräfte [3]. - Die nachfolgenden Untersuchungen des Streitkräftehandelns im Innern bauen auf diesem Sinngehalt des Begriffs "Streitkräfte" auf.

IV. Die Kenntnis des organisatorisch-formellen und personellen Sinngehalts des Begriffs "Streitkräfte" (institutioneller Begriff) bildet die notwendige Voraussetzung für das Verständnis des Charakters des nationalen "militärischen Instruments" in f u n k t i o n e l l e r Weise [4] - sowohl von der Summe (formell) sachlicher Zuständigkeiten (formeller Begriff) als auch von der dahinter stehenden Aufgabe im weiteren Sinne [5] (materieller Begriff) her. Damit hat sich die Untersuchung nunmehr zu befassen.

---

1) z.B. Evers, AÖR 91 (1966), 25; Dierske, Wehrkunde 1963, 294; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 87a Rdn. 9.
2) vgl. K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 13; Parche, S. 18-21.
3) angelehnt an Martens, S. 102; Lerche, aaO, Sp. 240; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. III 3 a aa (S. 2307).
4) zur Begriffsbildung vgl. Lepper, S. 50 f; v. Unruh, VVDStRL. 26 (1968), 171.
5) zu den Begriffen vgl. Einführung B.

2. Abschnitt: Grundlagen eines funktionell-materiellen Begriffs der "Streitkräfte"

Mit dieser Arbeit soll der Versuch gewagt werden, von der Summe (formeller) sachlicher Zuständigkeiten (formeller Begriff), welche von der institutionell als "Streitkräfte" (im staatsrechtlichen Sinne) verfaßten Einrichtung im Innern wahrgenommen werden, auf eine den Streitkräften u.U. zustehende innerstaatliche "Aufgabe" (i.w.S.) zu schließen (materiell-funktioneller Begriff) [1].

Einzelkompetenzen der Streitkräfte zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung sind zwar vielfach nachweisbar [2]; ihre Zuordnung im Rahmen eines korrespondierenden A u f t r a g s der Streitkräfte für den Innenbereich und damit im Rahmen eines umfassenden "materiellen (funktionellen)" Streitkräftebegriffs ist jedoch bislang dogmatisch und begriffstechnisch mangels widerspruchsfreier Einordnung inneren Streitkräftehandelns nur unvollkommen geglückt [3]. Die Diskussion an dieser Stelle fortzuführen ist Hauptanliegen dieser Arbeit.

A. Zur These von einer "Doppelaufgabe" [4] der Streitkräfte zum Schutze der äußeren wie inneren Sicherheit:

Um die - scheinbaren - Widersprüche mit rechtsstaatlichen Prinzipien zu überwinden, hat seinerzeit L e p p e r in seiner grundlegenden Monographie [5] zwei Möglichkeiten gesehen, militärische Betätigungen im Innern zu erklären: Entweder sehe man sie als

1) vom Schluß in diese Richtung vgl. Rietdorf-Heise-u.a. PolG NW zu § 15 PolG Rdn. 11; zum Ansatz vgl. Lepper, S. 19 ff; dazu kritisch Lehnguth, S. 7 f; im übrigen Einführung unter B.
2) z.B. Art. 26 ff WSchlA, Art. 68 BRV; Art. 48 Abs. 2 WRV, § 17 WehrG 1921 - Einz.1. Teil 3 Abschn.; auch Parche, S. 43 ff.
3) zu den Gründen z.B. Lepper, S. 50 f.
4) zum Begriff bei Hoffmann, S.109 f (mit Streitstand).
5) "Die verfassungsrechtliche Stellung der militärischen Streitkräfte im gewaltenteilenden Rechtsstaat", S.30.

A

(unselbständige) Erfüllung (fremder) polizeilicher Funktion an, oder man teile die im Innern anfallenden Sicherungsaufgaben in der Weise auf, daß auch die innerstaatlichen Aufgaben, die aus Situationen erwüchsen, die dem Kriegszustand ähnlich seien, naturbedingt den Streitkräften zufielen.

Nur im letzteren Falle wird man überhaupt von einer den Streitkräften kraft e i g e n e n Rechts zustehenden Aufgabe (Auftrag) auch für den Innenbereich - damit von einer zusammen mit dem Verteidigungsauftrag zuerkannten "Doppelaufgabe" - sprechen können [1].

I. Innerstaatliches Streitkräftehandeln als Ausübung fremder Zuständigkeiten:

Nehmen die Streitkräfte lediglich kraft f r e m d e n Rechts im Innern materiell-polizeiliche Aufgaben wahr, so können sie nicht in Erfüllung eines eigenen Auftrags (Aufgabe i.w.S.) [2] handeln. Sie werden"als Polizei im materiellen Sinne tätig" [3]. Die Vertreter [4] dieser Ansicht stützen sich dabei auf den "materiellen Polizeibegriff", dessen Entstehung im Vollzug der funktionellen Verselbständigung von Polizei und Streitkräften im Innern jegliche mögliche Gefährdung der "öffentlichen Sicherheit und Ordnung" im Innern der Polizei zugeordnet haben soll.

Die konsequente Anwendung dieser Theorie muß dazu führen, das Wesen des "Militärischen", d.h. den Aufgabenkreis der Streitkräfte, auf die Abwehr bewaffneter Angriffe von außen (Verteidigung) beschränkt zu sehen, und selbst die Bekämpfung von Notständen im Innern nicht als Teil der "militärischen" Aufgabe

---

1) Einzelheiten unten 3. Teil, 2. Abschn.
2) zur Begriffsbildung Hans J.Wolff, VwR II(3) § 72 I c 1 (S. 14); oben Einführung zu B.
3) Lepper, S. 30.
4) z.B. van Calker, S. 10; Moebius, S. 4; Wolzendorff, VerwArch. 22 (1914), 538 f, 542; jetzt Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 54 ff, 126 f; Hoffmann, S. 110; Brunkow, S. 129; vermittelnd Keidel, S. 72 ff, 81 f.

zu betrachten, allenfalls als "formell-militärische Tätigkeit" einzustufen [1].

Eine neben der Verteidigung auch den Bereich der Störungsabwehr erfassende "Doppelaufgabe" läßt diese Theorie nicht zu.

II. Innerstaatliches Streitkräftehandeln als Wahrnehmung einer eigenen Zuständigkeit:

Die erwähnte zweite Deutungsmöglichkeit teilt die innerstaatlichen Sicherungsaufgaben bei unterschiedlicher Grenzziehung in solche der allgemeinen Gefahrenabwehr (Ordnungsstörungen), die als polizeiliche Aufgabe der Polizei zustehen, und solche mit kriegsähnlichem Charakter (Ordnungsumstürze) auf, die den Streitkräften zu überlassen sind [2].

In diesem Falle allerdings von einer "Doppelaufgabe" der Streitkräfte im äußeren und inneren Bereich zu sprechen [3], ist zumindest ungenau, da die Vertreter dieser Ansicht selbst nur von dem "auch in den inneren Bereich übergreifenden Auftrag" [4] sprechen - also von einem (erweiterten) Kampfauftrag im Sinne des Kriegsvölkerrechts. Doch muß die sog. "Doppelaufgabe" nicht zwingend mit dem kriegsvölkerrechtlichen Kampfauftrag wesensgleich sein. Das zeigt schon die mögliche dogmatische Begründung der zuletzt genannten Autoren für die Zulässigkeit des sich auf den Innenbereich "erstreckenden Auftrags" der Streitkräfte; wenn dieser Auftrag z.B. damit erklärt wird, daß "die aus rechtsstaatlichen Gründen vollzogene Trennung von Militär und Polizei durchbrochen" [5] worden

---

1) so Parche, S.187 nach geltendem Recht; dem Grunde nach auch v.Mangoldt-Klein, zu Art.87 a Anm. III 3a aa (S.2307); sinngemäß Heckel, Wehrverfassung, S.90; Lehnguth, S.26, 71 ff.

2) sehr weitgehend zur "militärischen Funktion(en)" im Innern insb. Lepper, S.35-50; Ule, DVBl.1967, 872 f; Karpinski, S.76; K.Ipsen, BK, zu Art.87a Rdn.73, 177.

3) vgl.dazu die materiellen Begriffe bei Laband, StR IV, S.40 ff; Lerche, Ev.Staatslexikon, Sp. 240.

4) v.Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm. V 4 b (S.2322); der Sache nach ebenso Lepper, S.35 m.w.N.

5) v.Mangoldt-Klein, ebd.(S.2322) im Anschluß an Lepper, S.29 f.

A

sei, wodurch das rechtsstaatliche Prinzip, das grundsätzlich ein Eingreifen militärischer Verbände im Innern verbiete, zurücktrete. Streitkräftehandeln könnte danach durchaus innerstaatlich im (materiell) polizeilichen Kompetenzbereich erfolgen, wobei die Streitkräfte zugleich Kraft e i g e n e n Rechts einen ihnen übertragenen Auftrag, losgelöst von dem der Landesverteidigung erfüllen, - nämlich einen solchen zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung i.S. allgemeiner (polizeilicher) Gefahrenabwehr [1].

Die soeben für diese Arbeit aufgestellte These für innerstaatliches Streitkräftehandeln ist allerdings deshalb nicht näher erörtert worden, weil die zuvor charakterisierten Deutungen der überwiegenden Ansicht in der älteren und neueren Dogmatik von einer "militärischen Funktion" nur im Hinblick auf stärkste (=militärische) Vollzugsgewalt des Staates sprechen, die insoweit wesensmäßig und nicht nur graduell von der polizeilichen Vollzugsgewalt zu unterscheiden ist und sich in der Bekämpfung kriegsmäßiger oder kriegsähnlicher Zustände erschöpft [2].

Die Prämissen der herrschenden Dogmatik wirken im Hinblick auf die geltende Rechtslage nach dem Bonner Grundgesetz zumindest überprüfungsbedürftig. Es soll gefragt werden, ob sich nicht auch eine Aufgabe der Streitkräfte im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr im Innern mit der Natur des "Militärischen" verträgt. Dabei erscheint wesentlich, ob eine derartige "Doppelaufgabe" der Streitkräfte in einen unlösbaren Gegensatz zu dem innerstaatlichen Wirkungsbereich

---

1) hier handelt es sich um die Konsequenz einer Überschneidung von Polizei und Streitkräften im Innern; - dazu Brunkow, S. 128 ff; ähnlich die Ergebnisse bei Keidel, S. 248 ff (Thesen); a.A. etwa Parche, S. 184 ff, der für das geltende Recht jegliche "materiell-militärische" Tätigkeit im Innern ablehnt.

2) zur Dogmatik z.B. Haldy, S. 21 f; Liepmann, S. 26; Lepper, S. 51; Linder, S. 116 ff, 124, 128 .

der Polizei (im institutionellen Sinne) gerät - oder ob eine wie auch immer geartete "Aufgabenkonkurrenz" zwischen Polizei und Streitkräften nicht doch mit modernen rechtsstaatlichen Lösungen vereinbart werden kann. Diese Frage hängt nicht zuletzt von der widerspruchsfreien Einordnung der Streitkräfte in das Verfassungsgefüge mit den sich daraus ergebenden Bindungen für einen Inneneinsatz der Streitkräfte ab.

B. Die Stellung der Streitkräfte in der Verfassungsordnung: [1]

Mit Recht sagt Kroß [2], daß der Einsatz von Streitkräften im Innern nicht per se rechtsstaatswidrig oder undemokratisch sei, sofern das Militär dabei nicht selbst außerhalb der rechtsstaatlichen demokratischen Ordnung stehe. Jedoch besitzen die Streitkräfte durch Normen, die auch ihren Inneneinsatz gestatten, eine Art politische Eigendynamik. Um die Ausdehnung der Macht der Streitkräfte verhindern zu können, müssen diese militärischen Aufgaben des Staates erkannt und gegenüber anderen abgegrenzt werden [3].

I. Selbstverteidigung und Wehrhoheit des Staates:

Der Schutz seines Bestandes, seiner Bürger und seiner verfassungsmäßigen Ordnung gegen Angriffe von außen, wie von innen wird vielfach als lebensnotwendiger Zweck des Staates dargestellt [4]. Ein derartiges, von der inneren Verfassung unabhängiges R e c h t a u f S e l b s t e r h a l t u n g wird jedem

---

1) zum Meinungs- u. Streitstand eingehend Witte, S. 7ff; Lehnguth, S. 2-49 zur Abgrenzung gegenüber der Verwaltung.
2) Einsatz der Streitkräfte im Innern ..., S. 2; ähnlich Parche, S. 193.
3) dazu vgl. Meyer-Dalheuer, DVBl. 1957, 185.
4) vgl. G. Jellinek, Stl., S. 255 ff; Bundesregierung in Wehrbeitrag II, S. 13 f; folgend Kroß, S. 1. bereits Zachariä, Staats R II, S. 560; - für das Grundgesetz a.A. Hamann, RiA 1957, 1.

B

Staate unter dem Gesichtspunkt seiner Kontinuität als Völkerrechtssubjekt zugebilligt [1], wobei erforderlichenfalls auch der Einsatz der militärischen Vollzugskräfte des Staates zugelassen wird [2]. In diesem Zusammenhang wird auch vom völkerrechtlichen Staatsnotrecht gesprochen [3]. Aber auch für den inneren Bereich ist dem Staate ein durch seine obersten Organe auszuübendes Verteidigungsrecht in irgendeiner Form zuzuerkennen, was ebenfalls auf die Geltung allgemeiner Rechtsgrundsätze - z.B. bezüglich eines übergesetzlichen Notrechts - zurückgeführt werden könnte [4].

Die Aufgabe zur umfassenden Abwehr aller Gefahrenlagen durch den Staat findet sich daher als geltendes Reichsrecht in den Reichsverfassungen bis in die Weimarer Republik verankert. Im Bundesstaate wird die Sicherungspflicht des Oberstaates nach außen für den Bestand des Bundes und der Länder aus den innerstaatlichen Treuepflichten abgeleitet, in deren Vollzug selbst Interventionen des Bundes in die Länder möglich sind [5]. Um die genannten Aufgaben erfüllen zu können, ist Organisation und Gebrauch von Waffengewalt durch Streitkräfte gegenüber anderen Staaten ausschließlich der W e h r h o h e i t anvertraut, die sich als ein Bestandteil der Staatsgewalt darstellt [6]. Für die hiesige Untersuchung genügt die Erkenntnis, daß die Wehrhoheit (auch Wehrgewalt, militärische Gewalt, Verteidigung) als Teilbereich der Staatstätigkeit grundsätzlich zunächst als eine Zuständigkeit zur Gewalt - anwendung unabhängig von deren Rechtfertigung durch das Völker-

---

1) vgl. die Beiträge v. Grewe, S. 706 ff u. Wehberg, S. 191 ff in: Wehrbeitrag II, 2; Simon, S. 205.
2) vgl. E.R. Huber, Geschichte IV, S. 598.
3) vgl. Simon, S. 206 m.w.N. (Fn. 691).
4) dazu Speidel, S. 86; Einz. bei Siegers, S. 115; zur Legitimität der Notstandsgewalt vgl. Parche, S. 1 ff; im übrigen 3. Teil, 1. Abschn. B II.
5) vgl. Einzelh. bei E.R. Huber, Geschichte I, S. 658ff; III, S. 1035 ff; C. Arndt, DVBl. 1968, 730.
6) vgl. Martens, S. 65, 96; Franck, DVBl. 1957, 150; zum Begriff der "Wehrhoheit" z.B. Erhardt, S. 22 f.

recht verstanden werden soll [1]. Aber auch als institutionelle Aufgabe der Polizei findet der Gebrauch von Waffen seine Legitimation "primär in der jeder staatlichen Normsetzung vorgegebenen Idee der Staatsgewalt" [2]. Das Verhältnis der in der jeweiligen Verfassungsordnung verkörperten Staatsgewalt zu ihrem stärksten Vollzugsmittel - den Streitkräften - stellt im Hinblick auf eine innerstaatliche Machtentfaltung jedoch das eigentliche Problem einer rechtsstaatlichen Verfassungsordnung dar.

II. Die Streitkräfte als Teil der Exekutive:

Ob und inwieweit der Inneneinsatz von Streitkräften den vielfachen Postulaten des Rechtsstaatsbegriffs [3] zu unterwerfen ist, hängt von der Möglichkeit ihrer Zuordnung zur vollziehenden Gewalt ab.

1) Die rechtsstaatlichen Postulate für Inneneinsätze von Streitkräften:

Würden rechtsstaatliche Grundsätze den Inneneinsatz der Streitkräfte beherrschen, so bedürften diese in erster Linie nach dem "Vorbehalt des Gesetzes" [4] für alle Eingriffe in Rechte von Bürgern einer Ermächtigung, die Gesetzescharakter besitzt oder doch auf ein formelles Gesetz zurückgeführt werden kann. Sowohl der Vorbehalt der verfassungsgesetzgebenden Ermächtigung als auch der des einfachen Gesetzgebers (Verordnungsgebers) zur Durchführung einzelner Maßnahmen (=Festnahmen, Durchsuchungen, Waffengebrauch etc.) wäre grundsätzlich auf innerstaatliches Streitkräftehandeln anzuwenden. - Zusammen mit dem Grund-

---

1) Einzelheiten bei Sachau, S. 22 ff; Lepper, S. 79, 94 ff.
2) Rupprecht, in Geiger- Festschrift (1974), S. 782.
3) dazu bei Menger, HdSW Bd. 8, S. 768 ff; 771; zu den "Essentialia" des Rechtsstaates eingehend Parche, S. 30-42.
4) vgl. Hans-J.Wolff-Bachof, VwR I(9) § 30 III b (S.184). Maunz-Dürig in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 20 Rdn. 124 ff.

B

satz des "Vorrangs des Gesetzes" gehört der "Vorbehalt des Gesetzes" zu dem Oberbegriff "Gesetzmäßigkeit der Verwaltung" [1], der als Grundsatz mit Verfassungsrang wesentlicher Teil des Rechtsstaatsprinzips ist [2] (siehe Art.20 Abs.3, 1 Abs.3 GG).-

Von Grundrechtsbindungen ganz abgesehen würde die Zugehörigkeit der Streitkräfte zur Exekutive deren innerstaatliche Verwendung weiteren, in diesem Zusammenhang häufig übersehenen , rechtsstaatlichen Grundsätzen unterwerfen: Nach dem Erfordernissen des " Übermaßverbots" muß der Rückgriff auf die Streitkräfte geeignetes Mittel zur Erreichung des erstrebten Zieles sein, zugleich den geringstmöglichen Eingriff darstellen und insgesamt nicht außer Verhältnis [3] zum erstrebten Ziel stehen [4].

Die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips auch in Gestalt eines lückenlosen Rechtsschutzes durch unmittelbare/mittelbare Rechtskontrolle und politische Kontrolle gegenüber den Einsatzentscheidungen wie den Durchführungsmaßnahmen selbst hat insbesondere Parche [5] hervorgehoben und in seiner Untersuchung teilweise verfolgt. - Im Laufe der Entwicklung des Verfassungsstaates hat sich auch die Problematik einer gesetzestechnischen Verfeinerung der Einsatznormen auf Tatbestands- und Rechtsfolgeseite zu einem rechtsstaatlichen Prinzip - dem des Gebots der normativen Bestimmtheit - entwickelt [6]. Anforderungen an Einsatznormen werden abgesehen vom Vorbehalt des Gesetzes in dieser Arbeit auch von diesem Postulat her entwicklungsgeschichtlich erhoben. Ohne noch auf Einzelheiten eingehen zu müssen, kann zusammenfassend

---

1) vgl. Hans J.Wolff-Bachof,VwR I(9) § 30 III a (S.183), geltend auch für die Streitkräfte nach Lepper,S. 97; im übrigen vgl. Forsthoff,VwR I § 7 (S.125).
2) vgl. W.Jellinek,VwR,S.88,121 ff;Parche,S. 30 f.
3) zur Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vgl. Schmidt-Bleibtreu-Klein,zu Art.91 Rdn. 5; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.53,56 .
4) zu diesen dem "Übermaßverbot" unterfallenden Erfordernissen grundlegend Lerche, Übermaß , z.B. S.20 ff, S.134 ff; Keidel, S.226 ff; auch BVerfG Urt.v.15.12. 1970, E 30, 1 ff (20 f).
5) S.39 ff; auch BVerfG ebd.
6) vgl. Parche, S.32 ff m.w.N.

festgestellt werden, daß für innerstaatliche Betätigungen insbesondere der rechtsstaatliche Gesetzesvorbehalt für hoheitliche Eingriffe gelten würde, wenn die Streitkräfte der innerstaatlichen Rechtsordnung im Bereich der Verwaltung oder Regierung eingeordnet werden könnten. Insoweit würden keine Sonderregeln für innerstaatliches Streitkräftehandeln gelten, wenn man von den in dieser Arbeit ausgeklammerten kriegsvölkerrechtlichen Kampftätigkeiten - sollten sie im Landesinnern stattfinden - einmal absieht. Dazu ist zu bemerken, daß es sich bei Kampfeinsätzen im Kriegsfalle um die Vollziehung faktischer "Gewaltakte" [1] handelt, die zwar kriegsvölkerrechtlichen Regeln folgen, aber innerstaatlich durch die Rechtsordnung keinen den Vollzug regelnden gesetzlichen Bestimmungen unterworfen sind.

2. Kontroversen bei der Einordnung der Streitkräfte in das Gewaltenteilungssystem:

Im Spannungsverhältnis von "Staatsverfassung und Wehrverfassung" [2] hat es nicht an Versuchen gefehlt, die Streitkräfte als eine Art "vierte Gewalt" [3] ausserhalb des Verfassungsgefüges und damit des Gewaltenteilungssystems anzusiedeln. In Anbetracht vorliegender eingehender Erörterungen [4] der Frage einer Zuordnung zur Verwaltung oder vollziehenden Gewalt im weiteren Sinne kann zusammenfassend festgehalten werden: Grundsätzlich wird der verfassungsrechtliche und organisatorische Standort der Streitkräfte heute - dem Schwergewicht ihrer Tätigkeit nach - im Bereich der v o l l z i e h e n d e n G e w a l t zu finden sein [5]. Im Schrifttum kommt es zu einer

1) Schulte, S. 32; folgend Lehnguth, S. 33.
2) Gilsa, S. 17 f m.w.N.; zum Begriff "Wehrverfassung" vgl. Lepper, S. 52 ff.
3) noch Koellreutter, Stl.S.122; Lerche, Ev.Staatslex., Sp. 241; z. ält. Lit. vgl. Otto Mayer, VwR I, S. 10; Haenel, StR I, S. 478; Maier, VerwArch.39 (1934), S. 276.
4) vgl. Schulte, S. 20 ff, 32ff; Witte, S. 16 ff; Lehnguth, S. 26 ff m.w.N.
5) vgl. Rauschning, von Münch (BVwR), S.214; jeweils kontroverses Schrifttum bei Witte, S. 9 ff, 14 ff, 35 f; Lehnguth, S. 17 ff, 25 ff; 35 ff, 47.

B

materiell-rechtlichen Charakterisierung der innerstaatlichen Tätigkeit der Streitkräfte einerseits "als eine - speziellen anstaltlichen Regelungen unterworfene - öffentliche V e r w a l t u n g s f u n k t i o n ..." [1], andererseits als nicht zur Verwaltungsorganisation gehörende staatliche Funktion nur im Bereich der v o l l z i e h e n d e n G e w a l t [2]. Für die Einordnung der Streitkräfte in den Rechtsstaat wäre eine letztliche Entscheidung dieser Streitfrage zwar vorteilhaft, für die Klärung der in dieser Arbeit gestellten Frage nach der Bindung materieller Streitkräftetätigkeit an die Verfassungs- und Rechtsordnung aber nicht unbedingt erforderlich. Die in diesem Zusammenhang etwa von Witte dargelegte Unterschiedlichkeit der Streitkräfte von der Verwaltung in materieller, funktioneller, organisatorischer und formeller Hinsicht gibt für sich noch keine Antwort auf die an dieser Stelle erhobene Frage nach Rechtsnatur und Bindungen der durch Streitkräfte im Innern zu erfüllenden Aufgabe aufgrund verschiedener Kompetenzzuweisungen [4]. Für die hier zu untersuchende Frage ist bedeutsam, daß die Streitkräfte unter Geltung des Grundgesetzes nicht außerhalb der auch für die E x e k u t i v e im Rahmen der "vollziehenden Gewalt" geltenden Bindungen zu stehen kommen; d.h. daß die in Art. 20 Abs. 3 GG überlieferte Dreiteilung der Gewalten "keine Betätigung der Staatsgewalt (zuläßt), die sich nicht dieser historischen vorgefundenen dreifachen Funktionsordnung unterordnen ließe" [5]. Dafür spricht nicht nur die grundgesetzliche Verankerung der Wehr-

---

1) v. Unruh, VVDStRL 26 (1968), 171 ff; Mindermeinung auch Roemer, JZ 1956, 195; Franck, DVBl. 1957, 172; wohlauch Lepper, S. 100; unklar Dürig, in Maunz-Dürig Herzog, zu Art. 65a Rdn. 11, 12.

2) h.M. dazu Quaritsch, VVDStRL 26 (1968), 219, 229 ff; Wertenbruch, DÖV 1960, 677; Erhardt, S. 108, 112; Lehnguth, S. 35 f m.w.N.; unsicher Böckenförde, S. 156 f - dazu Keidel, S. 40 u. Fn. 144.

3) S. 31 ff; im Anschluß an Schulte, S. 54.

4) Organisaton, Befehlswesen u. Kampfauftrag (auch im Frieden) lassen die Streitkräfte wohl neben Verwltg. u. Regierung im Bereich der vollz. Gewalt treten; Einz. bei Witte, 31 ff; Lehnguth, S. 35,39ff,47ff.

5) Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 1 Rdn. 100; ähnl. Martens, S. 99-

gewalt gem. Art. 73 Nr. 1, 65 a/115 b/87 b/96 Abs. 1 GG [1], sowie die Zuweisung der Befehls- und Kommandogewalt [2] an parlamentsverantwortliche Minister und die Regelung des Streitkräfteeinsatzes im 8. Abschnitt des Grundgesetzes, sondern insbesondere die gesetzgeberische Klarstellung in Art. 1 Abs. 3 GG. Mit Einführung der Wehrverfassung und der Änderungen des Art. 1 Abs. 3, wonach die Grundrechte sowohl Gesetzgebung wie v o l l z i e h e n d e Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht binden, ist die letztlich entscheidende Zugehörigkeit der Streitkräfte zum Bereich der Exekutive verdeutlicht und ihre B i n d u n g a n d i e G r u n d r e c h t e und rechtsstaatlichen Grundsätze des Art. 20 Abs. 3 GG festgelegt.

Somit läßt sich zusammenfassen, daß alle Eingriffe der Streitkräfte bei innerstaatlichen Einsätzen nach heutigen Vorstellungen den für die Exekutive maßgeblichen rechtsstaatlichen Bindungen unterliegen - insbesondere dem Vorbehalt des Gesetzes [3]. Dennoch läßt sich diese auf Bedürfnisse des modernen Verfassungsstaates zugeschnittene Forderung in einer Wehrverfassung um so weniger widerspruchsfrei lösen, je umfangreicher die staatsrechtlichen wie völkerrechtlichen Schwierigkeiten einer dogmatischen Trennung der Aufgaben zum Schutze des Staates gegen bewaffnete Angriffe von außen (Verteidigung) und denen zum Schutze des Staates gegen Störer aus dem Innern (polizeiliche Gefahrenabwehr) sind.

C. Schutz gegen bewaffnete Angriffe von außen:

Das Bestreben auf Selbsterhalt [4] zwingt den Staat dazu, sich gegenüber Einwirkungen aller Art auf sein

---

1) dazu unten 2. Teil 1. Abschn. C I .
2) dazu z.B. Erhardt, S. 79 ff; Lehnguth, S. 20 ff u. unten 3. Teil, 1. Abschn. B II 2a .
3) besonders betont bei Keidel, S. 40, 42, 80 ff; Lehnguth, S. 17 ff.
4) vgl. G. Jellinek, Staatslehre, S. 255 ff; Bundesregierung, in Wehrbeitrag II, S. 13 f.

C

Staatsgebiet, die Staatsgewalt und seine Bevölkerung zu schützen, d.h. zu "verteidigen". Erfolgen die Einwirkungen von fremden Staaten und in Gestalt eines militärischen Angriffs auf die genannten Schutzgüter, so tritt in der Regel der Zustand des "Krieges" ein, in welchem die Verteidigung in militärischen Formen erfolgt, d.h. durch bewaffnete Streitkräfte mit militärischen Mitteln (Artillerie, Bomben, Minen) und nach kriegsvölkerrechtlichen Grundsätzen [1].

In Anbetracht neuzeitlicher, ideologischer Konfrontationen des 20. Jahrhunderts erscheint es allerdings fraglich, ob noch Aufgaben zur Abwehr äußerer und innerer Einwirkungen auf den Staat und seine Verfassungsordnung nach herkömmlichen Kriterien des Verfassungs - und Völkerrechts unterschieden werden können [2].

I. "Militärische Verteidigung" und funktionell-materieller Begriff der Streitkräfte:

Der Begriff der "Verteidigung" ist an sich weit und unbestimmt; er läßt sich nicht allein in äußere und innere Verteidigung unterteilen, sondern auch in eine rechtliche und politische Komponente [3]. Im Zusammenhang dieser Untersuchung vermag nur der rechtliche Begriff zu interessieren, wie er in dieser Form in die deutschen Wehrordnungen Eingang gefunden hat.

1. Der rechtliche Begriff der Verteidigung:

Soweit die Verteidigung im Sinne eines rechtlichen Oberbegriffs nicht Aufgabe ziviler Organisationen ist, sondern als eigentümliche Aufgabe der Streitkräfte angesehen wird, spricht man von "militärischer (Landes-) Verteidigung" [4]. Sie umfaßt insbesondere die

---

1) dazu bei Lepper, S. 25 f.
2) vgl. Folz, Staatsnotstand u. Notstandsrecht, S. 30.
3) Einz. bei v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a, Anm. III 3 b (S. 2308).
4) Süßmann,, S. 4 ff, 6.

Aufstellung und Unterhaltung der Streitkräfte und ihre Ausrüstung [1].

Diese von der herrschenden Dogmatik vielfach als "Grundfunktion" [2] der Streitkräfte zur Unterscheidung von untypischen Nebenaufgaben [3] im Innern verstandene ureigenste Aufgabe der Streitkräfte ist begrifflich einfach zu erfassen. So sieht z.B. Dürig [4] in ihr die "Abwehr eines Gegners, der ... von außen her mit Waffengewalt angreift, mit militärischen Mitteln ...". Danach wird die militärische Landesverteidigung drch Streitkräfte sowohl primär vom Einsatzziel her (Abwehr legitimer Kombattanten), als auch in zweiter Linie durch das Mittel militärischen Waffeneinsatzes gekennzeichnet werden können. Für das Verhältnis beider Charaktermerkmale untereinander ist zu beachten, daß Mittel und Einsatzgrundsätze bei Einsätzen von Streitkräften (wie Polizei) regelmäßig nur mittelbare, sekundäre Folge der normalerweise zu erfüllenden Aufgabe (i.w.S.) sind, d.h. maßgebend für deren Rechtsnatur ist in erster Linie die Rechtsnatur der jeweils zu erfüllenden Aufgabe im materiellen Sinne [5].

Im Zusammenhang mit der "militärischen (Landes-) Verteidigung" haben die Streitkräfte regelmäßig mit massierten gegnerischen Angriffen von außen unter Einsatz von militärisch geordneten Verbänden mit Artillerie, Tanks, Raketen etc. [6] zu rechnen. Dabei ist notfalls die Vernichtung des Gegners nach Regeln des Kriegshandwerks die Folge. Dieser Grundsatz gilt auch heutzutage für die Streitkräfte des Grundgesetzes. Ein derart als "militärisch" im engeren

1) vgl. Hamann-Lenz, zu Art. 73 Anm. B 1; Karpinski, S. 61 Fn. 168.
2) Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 24; bei Lepper, S. 26 Fn. 74.
3) z.B. Objektschutz, Verkehrsregel, Katastrophenschutz dazu Lehnguth, S. 25 f.m.w.N.
4) ebd., zu Art. 87a Rdn. 22.
5) dazu Dürig, ebd. zu Art. 87a Rdn. 54,56; auf die Mittel stellt ab z.B. Ule, DVBl. 1967, 870; dazu Schulte, S. 32 m.w.N.
6) vgl. die Kriegswaffenliste v.25.8.63, bekannt gemacht am 17.7.63 (BGBl. I, S.487), Teil B, I u. III; veröffentl. bei Hinze, Waffenrecht (1974).

Sinne zu bezeichnender Einsatz hat die Beachtung völkerrechtlich niedergelegter Pflichten zur Folge: Nach HLKO und Genfer Konventionen stehen dem Soldaten selbst im Kriege keine unbeschränkten Mittel in der Wahl der Kriegsführung zu. Die zweckdienliche Vernichtung gegnerischer Kampfkraft ist demnach (nur) in den Grenzen möglichster Schonung des Gegners zulässig [1].

2. Verteidigungsauftrag und Inneneinsatz:

Diese Grundsätze wird man zumindest auch gelten lassen müssen, wenn die Streitkräfte im I n n e r n tätig werden sollten [2]. Inneneinsätze werden in Notlagen unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung mit der Begründung zugelassen, daß substantielle Gefährdungen des Staates im Innern mit dem Kriege vergleichbar seien und insoweit im Selbsterhaltungsinteresse von den Streitkräften durchzusetzen seien [3]. Auf diese Weise erscheint ein Einsatz der Streitkräfte bei innerstaatlichen Notlagen dem materiellen Begriff der Streitkräfte immanent, der allerdings von der (einzigen) Aufgabe der militärischen Landesverteidigung her inhaltlich gekennzeichnet sein soll. Für diese Dogmatik typisch begreift Lepper [4] das Wesen des "Militärischen" als das stärkste Machtmittel des Staates, "bestimmt und ausgerüstet zum Waffenkampf nach den Erfordernissen des Krieges, um Angriffe auf den äußeren Bestand des Staates oder seine verfassungsmäßige Ordnung abzuwehren, wenn diese Angriffe zu einer Existenzbedrohung des Staates führen, die durch andere

---

1) Einzelheiten str. - vgl. Ipsen, BK zu Art. 87 a Rdn. 56 mit Fn. 3 und Rdn. 57; bereits Liepmann, S. 7.
2) zutreffender Hinweis von Dierske, Polizei 1964, 356; a.A. etwa Ule, DÖV 1968, 123.
3) zuerst bei Haldy, S. 24 ff; im übrigen Meinungsstand bei Lepper, S. 36 und Fn. 106 m.w.N.
4) aaO. S. 51; ähnlich jetzt Lehnguth, S. 25 f; jetzt weitergehend Brunkow, S. 130.

staatliche Machtmittel nicht abgewendet werden kann"[1].

Die innerstaatlich den Polizeivollzugskräften verbliebenen Aufgaben allgemeiner Gefahrenabwehr werden danach w e s e n s m ä ß i g durch den Grundsatz der "ultima ratio" [2] von jenen "Staatsnotstandslagen" [3] im Innern getrennt, die als mit dem Kriegszustand vergleichbar einheitlich den Streitkräften als "militärische Aufgabe" (i.S. der Landesverteidigung) zufallen sollen.

Diese Prämisse als Ausgangspunkt der Suche nach einem funktionell-materiellen Begriff der Streitkräfte wirft die bereits angedeuteten grundsätzlichen Fragen auf: Einmal geht es darum, ob der in diesem Zusammenhang von der herkömmlichen Dogmatik bemühte Begriff des "Staatsnotstandes" [4] geeignet ist, die von der Polizei zu bekämpfenden Störungen (der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung) von den innerstaatlichen existentiellen Notlagen abzugrenzen, die vielfach noch als Teil der"militärischen" Aufgabe der Landesverteidigung angesehen werden; zum anderen bleibt die anfängliche Kernfrage, ob nicht auch besagte existentielle Notlagen im Innern nicht doch als Gefahren materiell-polizeilicher Art anzusehen sind (mit den zu Beginn dieses Abschnitts genannten Konsequenzen für eine "Doppelaufgabe" der Streitkräfte im Innern im polizeilichen Kompetenzbereich)[5].

---

1) zur Kritik vgl. 3. Teil, 2. Abschnitt B I-II .

2) zu diesem Kriterium des Inneneinsatzes Lepper, S. 36 und Fn. 106 m.w.N. - zur Gegenmeinung S. 30 mit Fn. 87.

3) zur Unterscheidung der Erscheinungsformen vom rechtlichen Zustand des "Staatsnotstandes" vgl. Parche, S. 16 f m.w.N.

4) grundlegend Folz, S. 23 ff; Einzelh. im folgenden.

5) zum Ansatz in dieser Richtung Brunkow, S. 121, 129 f.

C

II. Militärische Verteidigung im Spannungsfeld von Staatsrecht und Kriegsvölkerrecht:

Unter dem historisch gewachsenen Begriff der Landesverteidigung ist man geneigt, die Tätigkeit der Streitkräfte zur Gegnervernichtung nach Grundsätzen des Kriegsvölkerrechts im wesentlichen nach einem formal gekennzeichneten Akte des Kriegsbeginns - oder staatsrechtlich mit Eintritt des "Verteidigungsfalles" [1] - einsetzen zu lassen. Zwar waren von je her unbedeutende lokale Übergriffe durch Gegner bekannt; doch pflegten sie den Kriegszustand völkerrechtlich nicht herbeizuführen. Heute lassen sich unter dieser Rubrik jedoch nicht mehr moderne Erscheinungsformen zwischenstaatlicher Konflikte mit abgestuften Störversuchen verstehen, die bereits Krieg oder direkt eine Vorstufe davon sind [2].

Um so fraglicher muß danach sein, ob der durch vielfältige Gefahrenlagen ("Staatsnotstandslagen") charakterisierbare "Staatsnotstand" in der Lage ist, die Fälle des Streitkräftehandelns - insbesondere für den Innenbereich - begrifflich klar einzugrenzen[3].

1. Staatsnotstandslagen und Staatsnotstand:

Der auch derzeit noch gebrauchte, wissenschaftlich aber ungesicherte Oberbegriff [4] des "Staatsnotstandes" erfaßt alle existentiellen Gefahren für Bestand und Ordnung des Staates in empirischer Weite. In dieser Form ist er allenfalls geeignet, die beim äußeren Notstand, inneren Notstand oder Katastrophenfall

---

1) vgl. Art. 115 a GG; Hesse, VerfR(8) § 23 IV1 (S.290).
2) z.B. Interventionen zugunsten Bürgerkriegsparteien durch ausländische Mächte, dazu Scheuner, in Bundeswehr und Recht, S. 36 ff.
3) Keidel, S. 5 ff verzichtet auf eine Begriffsklärung.
4) vgl. Mau, S. 1 Fn. 1; zur Begriffsvielfalt Parche, S. 11 mit Fn. 2,3; zur Begriffsbildung Töndury, S. 134 f; Siegers, 38 ff; Krenzler, S. 34.

auftretenden N o t l a g e n [1] tatsächlich zu beschreiben und die eigentlich relevante verfassungsrechtliche Begriffsbildung vorzubereiten. Statt einer Definition nennt z.B. Hamann [2] nur die tatsächlichen Erscheinungsformen des "Notstandes" - nämlich die Notstandsfälle: Angriffe auf die BRD oder Berlin (äußerer Notstand); umstürzlerische Störungen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung; schwere Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; Katastrophen, Epedemien [3]; Streiks; Schwierigkeiten in der Versorgung der Bevölkerung; außergewöhnliche Wirtschafts- und Finanznotstände; Dringlichkeit sofortiger Regelungen, in denen der gewöhnliche Gesetzgebungsweg zu zeitraubend ist; [4] Verfassungsstörungen [5].

Schon die beispielhafte und sich überschneidende Aufzählung der Gefährdungslagen zeigt, daß sie der sozialen Entwicklung und dem Kreis lediglich bekannter Gefahren unterworfen sind [6]. Die innere Notlage im Belagerungszustand wurde noch allein durch Aufruhr und Krieg verursacht. In der Weimarer Zeit gehörte die Inanspruchnahme außerordentlicher Befugnisse auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet mit in den Katalog, ebenso bei Naturereignissen und Unglücksfällen unter dem Stichwort "Katastrophennotstand". Heutzutage kann mit dem sogenannten "Spannungsfall" (Art. 80 a GG) eine neue Art des Notstandes mit Ausnahmerecht nach der Notstandsverfassung 1968 anerkannt werden, für den ein Gefährdungszustand zwischen Normallage und Krisenlage als ausreichend angesehen werden muß [7].

---

1) gemeint als rein tatsächl. Erscheinungsform - dazu Böhm, S. 21 ff; Parche, S. 16.
2) DVBl. 1958, 405 ff; ähnlich Siegers, S. 40.
3) auch Hesse, DÖV 1955, 741 ff.
4) auch Flor, DVBl. 1958, 151.
5) ähnlich Hesse, ebd.; Folz, S. 26; Speidel, S. 51.
6) zutr. Böhm, S. 25.
7) vgl. Siegers, S. 40; Einzelheiten bei Juschka, BWV 1970, 193 ff.

C

Es kann jedoch nicht Zweck dieser Arbeit sein, einen auch verfassungsrechtlich abgesicherten, möglichst zeitlosen Begriff des "Staatsnotstandes" den verfassungsrechtlichen Erörterungen zugrunde zu legen [1], der zudem in seiner Abstraktheit rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit nicht genügen könnte [2].

Um potentielle Gefahren eines Staatsnotstandes ermitteln zu können, reicht es vielmehr aus, an die Wesensmerkmale des Staates anzuknüpfen, der sich als Einheitsgefüge aus den Elementen Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt erweist [3]: Eine e x i s t e n t i e l l e Notlage gefährdet das Fortbestehen des Staates also immer dann, wenn der politische Verband des im Staat organisierten Volkes aufgelöst zu werden droht, die Mitglieder dieses Volkes umgebracht oder zerstreut werden, oder eine Bestandsgefährdung (z.B. durch Annexion) eintritt [4]. Angesichts des seinerseits sozialen Entwicklungen und Wandlungen unterworfenen Begriffs des "Staatsnotstandes" [5] und der jeweils erst verfassungsgeschichtlich zu ermittelnden Notlagen muß eine weitergehende Abklärung des Begriffs "Staatsnotstand" von zweifelhaftem Wert sein [6]. Staatsnotstandslagen und Staatsnotstands-Grundsätze liefern demnach allenfalls in Verbindung mit konkreten Einsatznormen eine klare Vorstellung von einem innerstaatlichen Streitkräftehandeln.

---

1) zu diesem Versuch Böhm, S. 7 ff; Siegers, S. 41-43.
2) z.B. reicht nicht, generell auf "ernsthafte Gefahren" u. die Notwendigkeit "exzeptioneller Mittel" zur Notstandsbeseitigung abzustellen – so aber Hesse, VerfR(8) § 23 I 1 (S.285).
3) vgl. Folz, S. 28 f; Einz. zu Begriff u. Wesen des Staates bei G.u.E. Küchenhoff, StL, S. 20 ff.
4) vgl. Siegers, S. 43; ähnl. Folz, S. 29,58; Böhm, S. 18; Tondury, S. 1347; Heckel, AÖR 22 (1932), 257 ff; jetzt Parche, S. 15 ff.
5) Einzelheiten an gegebener Stelle
6) wie hier Folz, S. 26.

2. Innerer und äußerer Notstand:

Das zuvor erzielte Zwischenergebnis läßt daher bezweifeln, ob der von Keidel [1] speziell für das Bonner Grundgesetz gewählte Oberbegriff des "Notstandsfalls" für die verfassungsvergleichend zu untersuchenden existentiellen Notlagen von verbindlicher Aussagekraft sein kann. Keidel definiert damit Situationen, "die eine von außen kommende oder im Innern der Bundesrepublik entstehende Gefährdung des normalen Staatslebens darstellen" [2].

Die Unterscheidung existentieller Gefahrenlagen eines Staates in "äußeren Notstand" und "inneren Notstand" fußt auf der historisch überkommenden Zweiteilung der Landesverfassungen in "Krieg"und "Aufruhr" [3]. Zwar findet sich auch im GG vorübergehend die Bezeichnung "Innerer Notstand" [4]; ihrem historischen Gehalt nach schärfer sind allerdings die ursprünglichen Begriffe "Kriegs-/Belagerungszustand" oder "Ausnahmezustand" [5].

Diese Bezeichnungen stehen einheitlich für existentielle Notlagen aufgrund "gewaltsame(r) Verbreitung von Illigitimitätsvorstellungen" [6] infolge Auflehnung des Bürgers (Massenungehorsam) gegen die Staatsgewalt in Bürgerkriegssituationen, nicht aber schon für Widersetzlichkeiten, aufrührerische Bewegungen oder Tumulte geringerer Intensität und geringen Ausmaßes, mögen selbige auch begrifflich dem "Staatsnotstand" zugeordnet werden können. So sind heute weder der "Katastrophennotstand des Art. 35 GG, noch die Beschränkung der Freizügigkeit (Art. 11 II GG) unter den hier angesprochenen "Inneren Notstand"

---

1) Diss. S. 5.
2) ebd.
3) vgl. bei Lepper, S. 36 mit Fn. 107.
4) vgl. Art. 143 GG; dazu unten 2. Teil, 1. Abschn. C.II .
5) dazu Parche, S. 11 ff; im übrigen 1. Teil, 3. Absch. B II- IV.
6) Parche, S. 182; ähnlich Folz, S. 27, 29; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 99.

C

(im engeren Sinne) zu erfassen, sondern lediglich die auf dem Staatsnotstands-Gedanken historischer Prägung aufbauenden Gefahren für den "Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung" gem. Art. 91 und Art. 87 a IV GG [1].

Der Versuch einer Begriffsklärung ist daher wie folgt zusammenzufassen: So klar die historische Abgrenzung des "inneren" vom "äußeren Notstand" zu sein scheint, so scheint es dennoch nicht zu gelingen, mit Hilfe der Entstehungsursache und des Entstehungsortes beide Gefahrenlagen voneinander abgrenzen zu können. Denn die Unterscheidung in äußere und innere Gefahren beruht nicht auf tiefsten Ursachen [2]; eine innere Notlage kann durchaus aus der Außensphäre hervortreten und gesteuert sein. Nicht nur die Abgrenzung von Notlagen des Staatslebens im Verhältnis der Zuständigkeiten von Polizei und Streitkräften im Innern [3], sondern auch die völkerrechtliche Vorstellung, für den "äußeren Notstand" den Einsatz der Streitkräfte an definierbare Notlagen und damit an eine f o r m a l e Feststellung knüpfen zu können, mag danach irreal erscheinen. Jedoch besteht innerstaatlich wie zwischenstaatlich auch heute das Bedürfnis fort, Normallagen und Ausnahmezustand (bzw. Kriegszustand) klar zu trennen. Ein derartiges rechtsstaatliches Bedürfnis wird für die innerstaatliche Rechtsordnung letztlich um so dringender, als moderne Kriegsbilder [4] der Gegenwart dazu beitragen, die Grenzen zwischen Normal- und Aus-

---

1) zur Typologie des "Inneren Notstandes" vgl. Mattenklott, S. 8, 10 f; dazu Krenzler, S. 34; zur hiesigen Abgrenzung v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 4 b; Hoffmann, S.86.
2) vgl. Folz, S. 30; Böhm, S. 24; Siegers, S. 39 f; Juschka, BWV 1970, 194.
3) dazu Parche, S. 15 ff.
4) entwickelt wurden in der Lit.: Total-nuklearer Krieg, global-konventioneller Krieg, begrenzt-konventioneller Krieg, verdeckter Kampf; vgl. Steinkamm, S. 18-25; Moritz, NZ Wehrr 1968, 205 ff.

nahmesituation einzureißen.

Im Hinblick auf die hier im weiteren zu untersuchenden innerstaatlichen Verwendungsfälle der Streitkräfte ist erheblich, daß Art und Rechtsnatur "militärischen" Handelns im Innern schwerlich durch überkommene Begriffe wie "Staatsnotstand" bzw. "Innerer und Äußerer Notstand" eingegrenzt werden können, wenn nicht den Inneneinsatz konkretisierende Normen hinzutreten.

D. Schutz gegen Störungen aus dem innerstaatlichen Bereich:

Ob die Streitkräfte abgesehen von der Aufgabe zur Landesverteidigung samt den zuvor genannten Einsätzen in existentiellen Notlagen im Innern darüberhinaus auch zu (polizeilichen) Zwecken anläßlich der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung Verwendung finden können, wird sich für den Bereich deutschen Staatsrechts nur unter Berücksichtigung der partikularrechtlichen und bundesstaatlichen Verfassungsentwicklung vom 19. zum 20. Jahrhundert entscheiden lassen [1].

I. Konkurrenzverhältnis von Streitkräften und Polizei am Beispiel Preußens:

Ein Recht der Streitkräfte zum sog. "administrativen Einschreiten" [2] (im polizeilichen Zuständigkeitsbereich) war noch unter Herrschaft der Bismarckschen Reichsverfassung [3] nur landesrechtlich geregelt [4].

---

1) i.d.S. Lepper, S. 27; eingehend bei Kroß, S. 4-22.
2) Kroß, S. 4; zur Dogmatik unklar Parche, S. 81 ff; zum administrativen Waffengebrauch vgl. van Calker, S. 2 ff.
3) Verfassung des Deutschen Reiches v. 16.4.1971 (RGBl. 1871, S. 63) = BRV.
4) Einzelh. Liepmann, S. 29 m.w.N.; Romen-Rissom, S. 144 ff zum jeweiligen Landesrecht; Moebius, S. 3 f lehnt Zugehörigkeit des Art. 66 Abs. 2 zur Militärgesetzgebung i.S. Art. 61 BRV ab.

D

Denn Art. 66 Abs. 2 BRV ermächtigte ohne nähere Regelung der Einzelheiten die Bundesfürsten lediglich dazu, "zu polizeilichen Zwecken ... auch alle anderen Truppenteile des Reichsheeres ... zu requirieren".

Für das Recht der Streitkräfte zum administrativen Einschreiten i.S. Art. 66 Abs. 2 BRV war die preußische Rechtsentwicklung beispielgebend. Sie soll nunmehr im Hinblick auf die Streitfrage um die Deutung innerstaatlichen Streitkräftehandelns als lediglich unselbständige Wahrnehmung fremder (polizeilicher) Zuständigkeiten oder als selbständige Ausübung eigener Aufgaben (i.w.S.) zur allgemeinen Gefahrenabwehr verfolgt werden.

1. Das "Mitregiment des Militärs in allen Polizeisachen" um 1800:

Noch um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert waren in Preußen militärische und allgemein administrative Interessen derart vermischt, daß die Streitkräfte als gleichberechtigte Sicherungs- und Exekutivmittel neben den erstarkenden Zivilorganen bei der Erfüllung polizeilicher Aufgaben eingesetzt wurden [1]. Lepper [2] meint, das "Militär" habe zu dieser Zeit im inneren Einsatz seine eigentliche Aufgabe gefunden.

Das vorherrschende "soldatische Mitregiment in allen Polizeisachen" [3] kommt am klarsten in § 1 II 10 des Preußischen Allgemeinen Landrechts [4] zum Ausdruck, wo es heißt:"Militär- und Civilbediente sind vorzüglich bestimmt, die Sicherheit, die gute Ordnung und den Wohlstand des Staates unterhalten und för-

1) vgl. b. Jess-Mann, S. 24 ff; Scheuner, Diskussionsbeitrag VVDStRL 26 (1968), 280; Kroß, S. 6 ff.
2) S.31 .
3) Anschütz, Verfassungsurkunde, S. 564; Liepmann,S.7.
4) vom 5. Februar 1794.

dern zu helfen". Ebenfalls aus diesem Zeitabschnitt stammen jene Vorschriften innerhalb des Rechts des Militärs zum administrativen Einschreiten, die sich speziell mit dem Schutz und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit befassen; dazu gehört bereits § 10 II 17 ALR, in welchem u.a. der Begriff "Policey" auch in der bekannten Terminologie polizeilicher Aufgabenzuweisungen zum Ausdruck kommt [1].

Noch die "C i r c u l a r Verordnung wegen genauerer Bestimmung verschiedener in den allgemeinen Landesgesetzen enthaltenen Vorschriften" (30.12.1798) [2] und das "R e g u l a t i v wegen Arretierung bürgerlicher Personen in hiesigen Residenzen durch Militair Wachen" (16.3.1802) [3] enthielten umfassende Befugnisse der Streitkräfte zur Aufstandsunterdrückung, Festnahme und Aufstellung von Wachen.

Zwar hatte das "Militär" den Zivilbehörden auch schon in gewissen Fällen Hilfe zu leisten [4], doch wurde ein Recht zum s e l b s t ä n d i g e n Einschreiten im übrigen durch diese Regelungen nicht berührt. Über Mittel und Befugnisse zum Einsatz von Zwangsmitteln bestimmten diese beiden Vorschriften allgemein, "Gewalt zu brauchen ,wenn gelindere Mittel nicht wirksam sein sollten" [5]. Daneben dienten die Streitkräfte auch als äußerstes Exekutionsmittel zur Durchsetzung des Staatswillens, z.B. im Bereich der V e r w a l t u n g s- u n d J u s t i z z w a n g s v o l l s t r e c k u n g [6].

---

1) vgl. Kroß, S. 7; Einzelheiten str. - vgl. H.H. Scupin, S. 10 ff, 20 a.
2) GS 1835, 173.
3) zitiert nach Jess-Mann, S. 290-293; Einzelheiten bei Kroß, S. 10.
4) § 6 Circular VO; -Ziff. 4 Regulativ.
5) 1. Abschn. § 7 Circular VO.
6) § 150 I 24 Allgemeine Gerichtsordnung von 1793 bei Anschütz, Verfassungsurkunde, S. 567; dazu Kroß, S. 7 Fn. 3.

D

Zusammenfassend läßt sich für diese Zeit des "Mitregiments" feststellen: Bis in die ersten Jahre des 19. Jahrhunderts erschien aufgrund der genannten Bestimmungen und weiterer landesherrlicher Edikte eher das Militär denn die Zivilorgane für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bestimmt [1]. Doch ist daran zu erinnern, daß eine "K o n k u r r e n z " [2] zwischen militärischer und ziviler Exekutivgewalt in diesem Zeitraum weniger sachlogisch begründet werden kann, als auf eine verzweigte historische Entwicklung zurückzuführen ist. Bevor es zu einer Verfeinerung der Methoden staatlicher Regierungs- und Verwaltungstätigkeit kam, wurde in der Zeit des absoluten Staates jeder Verstoß gegen die staatlichen Ordnungswerte mit denselben Exekutivkräften und Mitteln bekämpft. Für Bewaffnung, Ausrüstung und Ausbildung der Streitkräfte ergab sich daraus seinerzeit, daß sich diese gleichermaßen auf den kombattanten Gegner als auf den Aufrührer, aber auch Betrüger einstellen mußten.

2. Selbständiges und requisitionsabhängiges Einschreiten der Streitkräfte im polizeilichen Kompetenzbereich bis zur preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850:

Die Verfechter des erstarkenden Rechtsstaates forderten bei den ersten sich bietenden Möglichkeiten zu konstitutionellen Regelungen eine Stärkung des Aufbaues der Zivilverwaltung bei gleichzeitigem Abbau des "Mitregiments des Militärs" im innerstaatlichen Bereich [3]. Zu diesem Zwecke bedurfte es einer Festlegung der vorrangigen Zuständigkeit ziviler Stellen für alle administrativen Aufgaben im Innern [4].

---

1) vgl. Jess-Mann, S. 27.

2) Lepper, S. 27 auch im weiteren

3) vgl. Lepper, S. 29 m.w.N.; Scheuner, Diskussionsbeitrag VVDStRL 26 (1968), 280 ("die innere Sicherung polizeilich auszugestalten").

4) Einz. bei Kroß, S. 6 ff.

Als erste einschneidende Regelung erwies sich insoweit die "Allerhöchste Kabinettsordre, die gegenseitigen Befugnisse und Pflichten der Militär- und Civilbehörden in den Festungen und anderen Garnisonsstädten in polizeilichen Angelegenheiten betreffend" vom 17. Oktober 1820(=AKO)[1]. Zwar wurde die primäre Zuständigkeit der Zivilbehörden für die Sicherung von Ruhe und Ordnung festgelegt, zudem auch das Eingreifen der Streitkräfte im Regelfall auf die Fälle einer Anforderung durch Zivilbehörden("Requisition")[2] beschränkt, doch wurden die Streitkräfte als befugt und verpflichtet angesehen, aus eigenem Entschluß dann im Innern einzuschreiten, wenn die zuständigen Stellen mit einem Hilfeersuchen zögerten, obwohl nach der Lage der Dinge ein Hilfeersuchen erforderlich gewesen wäre. Inwieweit dieses Recht der Streitkräfte zum r e q u i s i t i o n s u n a b h ä n g i g e n [3] Einschreiten nicht von der AKO begründet, sondern von dieser selbst als unzweifelhaft gegeben vorausgesetzt wurde [4], wird noch an passender Stelle dargelegt werden müssen.

Zu beachten ist, daß durch die AKO 1820 die Befugnis der Streitkräfte zum selbständigen Einschreiten im polizeilichen Kompetenzbereich nur im Bereich der Niederwerfung von A u f l ä u f e n , T u m u l t e n b z w . A u f s t ä n d e n [5] eingegrenzt wurde.

---

1) bei Huber, Dok. II, Nr. 257; zur Literatur bei E.R. Huber, Geschichte IV, S. 581 f; Moebius, S. 1.

2) zum Begriff Wilfing, S. 193 ff; auch Kroß, z.B. S. 45 ff.

3) zur Terminologie vgl. Parche, S. 85, 87.

4) so O. Mayer, VwR I, S. 308; Jess-Mann, S. 31 m.w.N.; Kroß S. 17; a.A. Parche, S. 85 mit Gegenmeinung in Fn. 3.

5) dazu unten 1. Teil, 3. Abschnitt A I.

In den folgenden Jahren wurde mit der sogenannten "Tumultgesetzgebung" [1] zwar in gewissem Umfange eine weitere Begrenzung der Zwangsbefugnisse des Militärs gegenüber dem Staatsbürger bewirkt, nicht aber das Recht zum Einschreiten der Streitkräfte im polizeilichen Kompetenzbereich auf eine eindeutige Rechtsgrundlage gestellt [2]. Selbst noch in der Präambel des Waffengebrauchsgesetzes von 1837 wird noch von einer autoritären Stellung des Militärs ausgegangen: Es soll die "selbständige Aufgabe" [3] haben, die öffentliche Ordnung, Ruhe und Sicherheit aufrecht zu erhalten.

Erst mit der Verfassung des Preußischen Staates vom 31. Januar 1850 [4] wurde durch formelles Gesetz militärisches Handeln im polizeilichen Aufgabenbereich in rechtsstaatlich eindeutiger Weise dem Gesetzesvorbehalt unterworfen: Art. 36 dieser Verfassung ließ den Einsatz der Bewaffneten Macht "zur Unterdrückung innerer Unruhen und zur Ausführung der Gesetze (als Exekutivmittel) nur in den vom Gesetz bestimmten Fällen und Formen und auf Requisition der Civilbehörde" zu. Ein selbständiges Einschreiten der Streitkräfte sollte lediglich noch möglich sein, wenn das besagte Gesetz die Ausnahme festlegte (Art. 36 S. 2, Art. 5 Preuß VU 1850). - Insgesamt sollten diese Bestimmungen offensichtlich die U n t e r s t ü t z u n g polizeilichen Handelns durch die Streitkräfte gesetzlich verankern [5]. Fraglich ist jedoch, ob der in den Art. 5 (persönliche Freiheit) und Art. 36 der Preußischen Verfassung von 1850 festgelegte Gesetzesvorbehalt die Weitergeltung einschlägiger, vorkonstitutioneller Bestimmungen über Voraussetzungen, Mittel und Formen des Streitkräfteeinsatzes

---

1) vgl."Tumultverordnung" v. 17.8.1835 (GS 1835, S. 170); Waffengebrauchsgesetz v. 20.3.1837 (GS 1837, S. 60).
2) zutr. Kroß, S. 11 Fn.2, 12; Parche, S.57 f; gegenteilig die damalige Praxis, vgl. bei Jess-Mann, S. 37 Fn. 47.
3) Jess-Mann, S.31; zum Text des Gesetzes vgl. S.296 f.
4) revidierte Verf. veröffentl. in GS 1850, S.17; Teilausz. Jess-Mann,S.303;auch S.29 ff,34.
5) zutr. bemerkt Brunkow, S.7 insoweit Ähnlichkeit mit Art. 87a Abs. 3 S. 2 GG.

unmöglich gemacht hat [1]. Grundsätzlich legte Art. 109 der Verfassungsurkunde fest, "... alle Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelnen Gesetze und Verordnungen, welche der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwider laufen, bleiben inkraft, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden" [2]. Dem formellen Gesetzesvorbehalt des Art. 36 - mag er auch durch die Begrenzung des Art. 109 unterhöhlt erscheinen - können jedenfalls nicht allgemein gehaltene Verordnungen und Dienstinstruktionen für polizeiliches Einschreiten der Streitkräfte gerecht werden. Vielmehr konnten die einschlägigen vorkonstitutionellen Regelungen überhaupt nur als formelle Gesetze fortgelten, wenn sie selbst als Rechtsnormen erlassen worden waren [3].

Die Frage einer etwaigen Fortgeltung der Kabinettsordre vom 17. Oktober 1820 wurde erst im Zusammenhang mit der Zabern-Affäre vom November 1913 [4] problematisch. Die AKO von 1820 enthielt ungeachtet späterer Instruktionen noch immer die einzigen Grundlagen für ein selbständiges Eingriffsrecht der Streitkräfte. Mit Recht wird vielfach darauf hingewiesen, daß die Kabinettsorder schon wegen der unterbliebenen amtlichen Veröffentlichung selbst nach vorkonstitutionellem Recht lediglich Dienstanweisung des Königs, nicht aber Gesetzesnorm war [5], mochte sie auch innerdienstliche Bindung als Armeebefehl für alle Soldaten haben.

1) zum Streit vgl. bei Kroß, S. 12, 13 mit Fn. 1.

2) dazu Jess-Mann, S. 34 ff.

3) z.B. E.R. Huber, Geschichte III, S. 74 Fn. 72; Anschütz, Verfassungsurkunde, S. 140, 566; a.A. Liepmann, S. 17 Fn. 2; Moebius, S. 25 f; unklar Jess-Mann, S. 35

4) Einz. bei E.R. Huber, Geschichte IV, S. 581 ff; Anschütz, DJZ 15 (1913), Sp. 1457 ff; Laband, DJZ 19 (1914), Sp. 185 ff.

5) dazu Parche, S. 57 f, 85 ff; Kroß, S. 17 u. Fn. 2; für die Fortgeltung z.B. Laband, aaO., Sp. 185 ff; a.A. etwa Anschütz, aaO., Sp. 1457, Wolzendorff, Verw Arch. 22 (1914), 527.

D

Im Hinblick auf die heutige Rechtslage bleibt festzuhalten: Für den Bereich des preußischen Partikularrechts bestand ab 1850 keine verfassungsgerechte gesetzliche Regelung, die die Streitkräfte zum s e l b s t ä n d i g e n Einschreiten im polizeilichen Aufgabenbereich ermächtigt hätte [1]. Durch Art. 36/109 der preuß. Verfassung von 1850 war im übrigen das Verhältnis Polizei zu Streitkräften mit V o r r a n g der Zivilbehörden bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erstmalig in rechtsstaatlich sicherer Weise festgelegt. Die Folge war, daß bis auf weiteres Aufgaben allgemeiner (polizeilicher) Gefahrenabwehr von den Streitkräften sowohl unselbständig (auf Requisition) wie auch in begrenztem Umfange als eigene Aufgabe (i.w.S.) kraft eigenen Rechts noch in "Konkurrenz" [3] zur erstärkenden Polizei wahrgenommen werden konnten. Zu beachten ist allerdings, daß die genannten rechtsstaatlichen Begrenzungen durch die preußische Verfassung von 1850 nicht jene Tätigkeiten der Streitkräfte erfassen wollten, die sich im Zusammenhang mit ihren überkommenen Rechten zur Selbstverteidigung, des Schutzes militärischer Anlagen und der Durchführung des Patrouillendienstes ergaben [4]. Darauf ist zurückzukommen.

II. Organisatorische und funktionelle Verselbständigung der Polizei gegenüber den Streitkräften im 19. Jahrhundert [5]:

Bezgl. der Annahme einer weiteren Zugehörigkeit auch von Aufgaben allgemeiner Gefahrenabwehr zum Tätig-

---

1) z.B. Moebius, S. 25; Parche, S. 85 f mit Fn. 4.
2) vgl. Jess-Mann, S. 30.
3) Lepper, S. 27.
4) vgl. E.R. Huber, Geschichte III, S. 74.
5) zur Entwicklung vgl. z.B. Götz, S. 11ff; Jess-Mann, S. 27 f.

keitsbereich (Aufgabe i.w.S.) der Streitkräfte wird zumindest geltend gemacht werden können, daß dagegen mit fortschreitender Entwicklung im 19. Jahrhundert die eigenständige Organisation "Polizei" [1] und der ihr in einem materiellen Begriff zuerkannte Aufgabenkreis spricht [2], der darin besteht, "nach pflichtgemäßem Ermessen notwendige Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht wird" [3].

Ohne an dieser Stelle auf Einzelheiten für den im heutigen Polizeirecht problematischen f o r m e l l e n (institutionellen) Polizeibegriff [4] eingehen zu müssen, sind jedoch zu Entwicklung und Grenzen des funktionell-materiellen Polizeibegriffs im Hinblick auf seinen "Ausschließlichkeitsanspruch" [5] gegenüber einem innerstaatlichen Auftrag der Streitkräfte einige Anmerkungen unerläßlich.

1. Allgemeine Gefahrenabwehr und "materieller Begriff" der Polizei:

Herkömmlich wird auch heute der "materielle Polizeibegriff" [6] noch dazu herangezogen, Inhalt und Umfang der polizeilichen Aufgabe als Gefahren abwehrende Verwaltungstätigkeit des Rechtsgüterschutzes (Sicherheit) aufgrund von Einzel- oder Generalermächtigungen zu erfassen. Dieser neuerdings in Zweifel [7] gezogene

---

1) Einzelh. bei H.H. Scupin, S. 10 ff; Klett, S. 13 ff, 20 ff.
2) vgl. Dierske, Wehrkunde 1963, 295; Lepper, S. 30 ff.
3) Generalklausel § 14 PrPVG 1931.
4) zum Auseinanderfallen von formellem und materiellem Polizeibegriff vgl. Drews-Wacke, 7. Auflage, S. 16ff; Götz, S. 17 ff.
5) Lepper, S. 30.
6) zur Entwicklung des Begriffs "Polizey" vgl. Bernet-Groß, HSOG, Einl. § 1; im übrigen Drews-Wacke, 7. Aufl., S. 11 ff; Hans J. Wolff, VwR III(3), § 122 III a (S. 14 f).
7) insbesondere Götz, S. 19 ff; Klett, S. 17 ff, 22; demgegenüber Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 15.

D

funktionell-materielle Polizeibegriff wird allgemein auf das Allgemeine Preußische Landrecht zurückgeführt. In § 10 Teil II Titel 17 heißt es:"Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico der einzelnen Mitglieder desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey". Der zunächst noch i.S. von Behörde, Aufgabe oder Polizeigerichtsbarkeit durch das ALR gebrauchte Begriff der "Polizei" erhält durch die Zuweisung "detaillierter Einzelaufgaben" seine Konturen als materieller Polizeibegriff [1]. Dazu hat wesentlich die Rechtsprechung des preußischen OVG in ihrer Gesamtheit beigetragen [2]. "Polizei" ist danach noch diejenige Staatstätigkeit der i n n e r e n V e r w a l t u n g , welche Gefahren vom Staatswesen und vom einzelnen Bürger abzuwehren und die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten hat [3].

Haben die Streitkräfte regelmäßig mit massierten Angriffen von außen zu rechnen und sich ihrer mit dem Ziel der Gegnervernichtung zu erwehren, so folgt die Tätigkeit der in diesem Zusammenhang erheblichen (Vollzugs-)Polizei [4] grundsätzlich anderen Prinzipien: Regelmäßig ist sie mit Einwirkungen auf die Sicherheit im innerstaatlichen Bereich befaßt, die allenfalls in Form und Ausdehnung regionaler Störungen auch die Intensität von Unruhen und Putschen einerseits bzw. technischen Notständen (Überschwemmungen, Windschäden etc.) andererseits erreichen werden. Ihnen ist mit den gesetzlich festgelegten polizeilichen Zwangsmitteln [5] unter Achtung der Grundsätze des Übermaßverbots(Geeignetheit,Erforderlich-Verhältnismäßigkeit)zu begegnen.- Die besonders treffenden Eingriffe, wie Durchsuchung,Ge-

---

1) insoweit sei auf H.H. Scupin,S.20a, 30ff verwiesen.
2) vgl.Götz, S.13 f;H.H. Scupin,S.20a, 43 f, 47.
3) Pr.OVG, Urt.v. 14.6.1882 in Pr.OVGE 9,123 (129).
4) =die formell als solche bezeichneten Behörden u.Organe der Vollzugs-,Schutz- u.Kriminalpolizei (institutioneller Polizeibegriff;dazu z.B. Götz, S. 21; Rietdorf-Heise-Böckenförde-Strehlau,zu § 1 PolG NW Rdn. 1)
5) neben Zwangsgeld u.Ersatzvornahme insb .unmittelbarer Zwang-dazu Einz.bei Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I (1975),S. 323 ff m.w.N.

wahrsamsnahme und Waffengebrauch [1] sind besonders eingehend geregelt. Der Störer wird regelmäßig angriffs- bzw. fluchtunfähig gemacht -und nur in Ausnahmefällen gezielt getötet werden, um rechtsstaatlichen Grundsätzen genüge zu tun [2].

Die insoweit unbestrittenen Grundsätze polizeilichen Handelns finden Anwendung aufgrund einer entweder generalklauselartig abgefaßten Zuweisung von Aufgabe(i.w. S.) und Einzelkompetenzen oder aufgrund eines Systems von Einzeleingriffsbefugnissen.[3]. Die Beschreibung der polizeilichen Tätigkeit im zuletzt genannten System führt allerdings nicht zur Ableitung eines "materiellen Polizeibegriffs" mit der Möglichkeit eines Schlusses von Aufgabe (i.w.S.) auf Einzelbefugnisse(sondern allenfalls zu einem Schluß in umgekehrter Richtung)[4].

Die Aufteilung gefahrenabwehrender Tätigkeiten zwischen Ordnungs- und Polizeiverwaltung im Laufe der Nachkriegsentwicklung hat u.a. dazu geführt, daß dem "materiellen Begriff" der Polizei heutzutage unterschiedliche Bedeutung beigemessen wird [5]: Seine in 7 von 11 Bundesländern auf die Institution der Polizeiorganisation vorgenommene Beschränkung läßt es zu, daß auch andere (Vollzugs-)Kräfte im Einzelfall Aufgaben allgemeiner Gefahrenabwehr wahrnehmen [6]. Insoweit ließe sich nicht nur verfassungsgeschichtlich, sondern womöglich auch dogmatisch rechtfertigen, wenn Streitkräfte nach der hiesigen These zum Zwecke allgemeiner Gefahrenabwehr und in eigener Zuständigkeit in einem Aufgabenbereich tätig werden könnten, der herkömmlich der polizeilichen Generalklausel zugeordnet wird.

---

1) vgl. C. Arndt, DVBl. 1965, 189 ff; Ule,DVBl. 1967, 870; eingehend Keidel, S. 235 ff.
2) zu Einz. vgl. Linder, S. 71 ff, 132 ff.
3) vgl. Wolff,VerwR III, § 122 V (S.18-22).
4) vgl. Rietdorf-Heise-Böckenförde-Strehlau, zu § 15 PolG NW Rdn. 11;auch oben Einführung zu B.
5) zur Terminologie Hans J.Wolff,VwRIII(3),§ 122 VI (S. 22 f);zum herkömmlichen(weiteren)Begriff vgl. Drews-Wacke-Vogel-Martens,Bd.I(1975),S.15;Rietdorf-Heise-Böckenförde-Strehlau, zu § 15 PolG NW Rdn. 5.
6) vgl.dazu Götz,S.21f.Auch §1 I EBePolG(1975) beschränkt den Begriff"Polizei" institutionell auf"Vollzugspolizei"(Allg.Begründung 2.1 i.V.m. 3.1.);zur Konsequenz einer Parallelgesetzgebung in den Ländern vgl. Knemeyer, DÖV 1975, 35 ff;Götz,DVBl.1975,878 f.

D

2. Allgemeine Gefahrenabwehr und "materieller Begriff" der Streitkräfte:

Die Ableitung eines "materiellen Begriffs" der Streitkräfte, der vom Regelverwendungszweck der Verteidigung abgesehen auch eine eigenständige Aufgabe der Streitkräfte im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr umfaßt,[1] erscheint nach alledem zur Zuständigkeitsabgrenzung - insbesondere in Streitfällen - und bei der Auslegung einzelner Kompetenzen sinnvoll[2].-Sogar notwendig ist diese Ableitung letztlich im Hinblick auf die Tatsache, daß bereits ein Großteil der Gefahrenabwehraufgaben dem institutionellen "polizeilichen Bereich" entzogen und der Ordnungs- und Sicherheitsverwaltung übertragen ist, zum anderen erscheint der herkömmliche "materielle Polizeibegriff" mangels Identität von "Polizei" mit gefahrenabwehrender Tätigkeit für a l l e im polizeilichen Kompetenzbereich eingesetzten staatlichen Vollzugskräfte (z.B. auch BGS) zu weit.[3] Sollte danach nicht mehr von "einer spezifischen Polizeigewalt des Staates"[4] gesprochen werden können, ließe sich die zentrale Frage dieser Arbeit nach der etwaigen Zuordnung materiell-polizeilicher Betätigungen zum militärischen Bereich positiv beantworten.

Damit soll nicht die historische Leistung des "materiellen Polizeibegriffs" geschmälert werden, die organisatorisch begonnene Trennung von Streitkräften und Polizei auch materiell (funktionell) fortgeführt zu haben[5]. Denn den Erfordernissen des modernen Rechtsstaates erwies sich nur der "materielle Polizeibegriff" gewachsen. Er bewirkte - allerdings nur im

---

1) vgl.den Ansatz bei v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. V 4b (S. 2322); Brunkow, S. 129f.
2) a.A. wohl Lehnguth, S.10; demgegenüber Lepper, S.19.
3) zur Kritik insoweit Klett, S. 22, 132 im Anschluß an Götz, S. 18 ff; vgl. schon Lepper, S.30 i.V.m.S.27ff.
4) Klett, S. 17.
5) vgl. Lepper, S. 29 mw.N.

Hinblick auf die Polizeivollzugskräfte -, daß Eingriffe in die Rechte des Bürgers an konkrete Tatbestandsvoraussetzungen gebunden und polizeiliches Handeln im übrigen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip unterworfen und gerichtlich nachprüfbar wurde [1]. Er verhalf auch zu der Erkenntnis, daß die regelmäßig leichteren, graduell abgestuften Ordnungsstörungen im Innern vom Kriegszustand bzw. Ordnungsumstürzen deutlich zu unterscheiden sind und insoweit als Angelpunkt einer mehr oder weniger vollständigen Trennung von ursprünglich gleichlaufenden Aufgaben der Streitkräfte und Polizei im Innern anzusehen sind [2].

Doch läßt sich sagen, daß die Notwendigkeit einer o r g a n i s a t o r i s c h e n Trennung der Polizei von den Streitkräften nicht notwendig eine f u n k t i o n e l l e Trennung auch im Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr im Innern zur Folge haben mußt - es sei denn, man könnte ein auf besagter Trennung beruhendes rechtsstaatliches Verbot eines Einsatzes der Streitkräfte im Innern mit Hilfe einer substantiellen Unterschiedlichkeit beider Vollzugskräfte auch im Innern nach Aufgabenstellung, Qualität und Quantität des Machtpotentials nachweisen. [3]

Zumindest in der Praxis hat sich offenbar bislang die widerspruchsfreie Abgrenzung schon der schweren (polizeilichen) Störungen von den umstürzlerischen (militärischen) Störungen historisch, sachlogisch wie begrifflich als fraglich herausgestellt [4]. So entspringt e s auch vorwiegend nur einem dogmatischen Bedürfnis, in einer verengenden Betrachtung von der Natur des "Militärischen" die Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr im Innern abzusondern und die dennoch

---

1) vgl. Sachau, S. 27.
2) vgl. Liepmann, S. 7; Lepper, S. 28 ff.
3) zu derartigen Thesen vgl. Ule, DVBl. 1967, 870; Keidel, S. 240.
4) vgl. zur Abgrenzung von der Bewaffnung (statt von der Aufgabe) her Keidel, S. 241; ähnlich Linder, S. 99 ff. vermittelnd C. Arndt, DVBl. 1965, 189.

nicht bestreitbaren innerstaatlichen Verwendungen entweder dem Verteidigungsauftrag zuzuordnen oder als unselbständige Ausübung einer fremden Aufgabe anzusehen [1].

Für die statt dessen hier vertretene These von einer nur teilweise erfolgten oder durchbrochenen [2] Funktionstrennung von Polizei und Streitkräften im Laufe der Entwicklung vom 19. zum 20. Jahrhundert mögen die folgenden typisierten Fälle innerstaatlichen Streitkräftehandelns den zumindest verfassungsgeschichtlichen Beweis liefern.

E. Schlußfolgerungen:

I. Das Recht auf Selbsterhalt erlaubt dem Staat grundsätzlich auch den Einsatz der Streitkräfte als "ultima ratio" staatlicher Vollzugsgewalt im Innern. Bei derartigen innerstaatlichen Betätigungen unterliegen die Streitkräfte aus heutiger Sicht den rechtsstaatlichen Bindungen, denen auch die vollziehende Gewalt unterliegt [3].

II. Soweit das Schrifttum für den Inneneinsatz eine sogenannte "Doppelaufgabe" der Streitkräfte neben dem Schutz nach außen auch zum Schutz gegen innerstaatliche Störungen bejaht [4], handelt es sich um den auf den Innenbereich übergreifenden (erweiterten) Verteidigungsauftrag. Danach entspricht dem Charakter des "Militärischen" die Bekämpfung existentieller Gefahrenlagen des Staates im Außen- wie Innenbereich [5].

---

1) dazu oben 1. Teil, 2. Abschnitt A.

2) jetzt auch v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. V 4b (S. 2322).

3) vgl. etwa Witte, S. 9 ff.

4) zum Streitstand z.B. Hoffmann, S. 109 f.

5) z.B. die Definition bei Lepper, S. 51.

III. Auf der Grundlage der genannten Dogmatik lassen sich die Fälle innerstaatlichen Streitkräftehandelns (kraft e i g e n e n Rechts) nicht überzeugend durch herkömmliche Begriffe wie "Staatsnotstand" oder "Innerer und äußerer Notstand" erfassen und eingrenzen [1]. Auch erscheint weder sachlogisch noch begrifflich eine Grenze zwischen (polizeilichen) Ordnungsstörungen und (militärischen) Ordnungsumstürzen im Innern auffindbar [2], auf deren Grundlage besagte Dogmatik zu einer Aufteilung der innerstaatlichen Sicherungsaufgaben zwischen Streitkräften und Polizei kommt. Die im übrigen vertretene Theorie [3] sieht ohne derartige Schwächen innerstaatliches Streitkräftehandeln zwar einheitlich als materiell-polizeiliche Gefahrenabwehr an,-allerdings um den Preis einer lediglich unselbständigen Funktionsausübung und einer Beschränkung des "Militärischen" auf den Außenbereich.

IV. Beide im Hinblick auf die herkömmliche polizeiliche Generalklausel schlüssigen Deutungen innerstaatlichen Streitkräftewirkens sind eher dogmatisch denn verfassungsgeschichtlich unter Berücksichtigung historisch erwiesener Konkurrenzen von Polizei und Streitkräften begründet [4]. Ausgehend von einer nicht als endgültig vollzogen anzusehenden Trennung der Funktionen von "Polizei" und "Streitkräften" soll daher im weiteren von einer Deutung der innerstaatlichen Betätigung der Streitkräfte ausgegangen werden, die auf der These einer e i g e n s t ä n d i g e n Aufgabe auch der Streitkräfte im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr aufbaut,- unabhängig von der Regelverwendung zur Verteidigung.

3. Abschnitt: Aufgabe(n) und Befugnisse deutscher Streitkräfte im Innern nach typisierten Einsatzfällen:

Die folgende Darstellung sachlicher Zuständigkeiten (Einzelkompetenzen) deutscher Streitkräfte (im insti-

1) Einz. vgl. Siegers, S. 38 ff; Parche, S. 11 ff.
2) vgl. Keidel, S. 240 m.w.N.
3) z.B. Hoffmann, S. 109 f.
4) z.B. Lepper, S. 27, 50 f.

A

tutionellen Sinne) im Rahmen historisch gewachsener, typisierter Einsatzfälle im Innern soll verdeutlichen, welchen A u f t r a g (Aufgabe i.w.S.) preußisch-deutsche Verfassungen im 19. und 20. Jahrhundert den Streitkräften auch für den innerstaatlichen Bereich zuerkannt haben [1]. Von der Rechtsnatur der jeweils zu erfüllenden materiellen Aufgabe [2], weniger von den dabei regelmäßig verwandten Mitteln her sollen die innerstaatlichen Verwendungen der Streitkräfte dabei unterschieden werden in solche zu administrativen Zwecken (im polizeilichen Kompetenzbereich), im Ausnahmezustand (Innerer Notstand) und im Vollzug einer Bundesexekution [3].

A. Der Einsatz von Streitkräften im Innern zu administrativen Zwecken:

Die bereits erwähnten Einsätze "zu polizeilichen Zwecken .." (Art. 66 Abs.2 BRV), d.h. zu administrativen Zwecken [4], lassen sich wiederum in mehrere Gruppen unterteilen, die am Beispiel Preußens [5] demonstriert werden sollen. Ausgangspunkt mag dazu die These Haldy's [6] sein, wonach es sich bei derartigen "militärischen" Betätigungen zwar auch um Einsätze der Streitkräfte als "ultima ratio" gehandelt haben soll, doch im Unterschied zur stärksten landesherrlichen Vollzugsgewalt lediglich um solche der "Polizeigewalt".

---

1) zur Zielsetzung und Begriffswahl vgl. Einführung zu B.

2) als entscheidendes Zuordnungs-Kriterium auch bei Schulte, S. 32 m.w.N.; abgeschwächt Keidel, S. 18.

3) zur Systematik ähnlich Kroß, z.B. S. 4, 23, 33.

4) 1. Teil, 1. Abschnitt D I 1,2; Kroß, S. 7 ff; Parche, S. 82 ff mit Einzelheiten; Jess-Mann, S. 24 ff.

5) zum Rechtszustand im übrigen vgl. bei Romen-Rissom, S. 144 ff; Parche, S. 84 Fn. 73.

6) Diss. S. 20,23 f.

I. Bekämpfung von Tumulten und Aufständen lokalen Charakters:

Auch nach 1800 blieb zunächst Kern jenes "Soldatischen Mitregiments in allen Polizeisachen" [1] der "Schutz und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" (§ 10 II 17 ALR), welche zu der erwähnten "Tumultgesetzgebung" [2] führte. Hierbei geht es im wesentlichen um die Unterdrückung von "Aufständen" und "Tumulten".

1. Terminologie und Abgrenzung:

Auch "Tumulte" und "Aufstände" können die Merkmale des oben erörterten "Staatsnotstandes" [3] aufweisen, brauchen aber je nach Schwere und örtlicher Begrenzung der Störungen nicht darunter zu fallen [4]. Stets muß es sich um Gefahren des normalen Staatslebens aus dem Inneren handeln. Dem historischen Ursprung dieser Aufgabe zufolge sind anfänglich jedoch nicht Gefahrenlagen dazu zu rechnen, die aus Unwetterkatastrophen, Epedemien, Wirtschafts- oder Finanzengpässen entstehen können; ganz zu schweigen von den lediglich auf Fehlentwicklungen des Verfassungslebens und der Verfassungsorgane zurückzuführenden "Verfassungsstörungen" [5]. Zudem sind jene Gefahrenlagen, die eine e x i s t e n t i e l l e Gefährdung des Staates und seiner Ordnung mit sich bringen, von vornherein aus dem historischen Aufgabenkreis der Bekämpfung von Tumulten und Aufständen lokalen Charakters auszuklammern und unter den gesonderten Rechtsinstituten des "Ausnahmezustandes" [6] zu erfassen [7].

---

1) Anschütz, Verfassungsurkunde, S. 564; oben 1. Teil, 2. Abschnitt D I 1.
2) z.B. Tumult-VO 17.8.1835; Waffengebrauchsgesetz 20.3.1837 - vgl. bei Kroß, S. 11; Haldy, S. 5 ff.
3) 1. Teil, 2. Abschn. C II 1; im übrigen vgl. Siegers, S. 38 ff, 43; Folz, S. 27 ff.
4) vgl. Folz, S. 59; van Calker, S. 22.
5) dazu Heckel, AÖR 22 (1932), 310.
6) unten 1. Teil, 3. Abschnitt B.
7) vgl. Hesse, DÖV 1955, 741.

A

Eine begriffliche Abgrenzung beider Fallgestaltungen erweist sich jedoch als schwierig:

Über die historische Aufgabe der Bekämpfung von Tumulten und Aufständen lokaler Art durch Polizeivollzugskräfte bzw. Streitkräfte kann lediglich gesagt werden, daß es sich hierbei um Ordnungsstörungen (nicht Umstürze) handeln soll, die aufgrund generellen Ungehorsams von Staatsbürgern entstehen und zu denen Folz [1] beispielhaft Aufruhr, innere Unruhen oder innere Wirren zählt. Anders versucht Boldt [2] eine Abgrenzung einer lediglich polizeilichen (Ordnungs-) Störung von einem existentiell gefährdenden (Ordnungs-) Umsturz beim Vorliegen des militärischen Belagerungs- und Ausnahmezustands nach dem Grad der Gefahr vorzunehmen. Demgegenüber stellt Lepper [3] auf das Eingreifen der Streitkräfte als "ultima ratio" ab, worin er die Möglichkeit e s s e n t i e l l e n Unterscheidung zwischen einem "militärischen" Einsatz im staatsrechtlichen Notstand und einem Polizeieinsatz (bei Tumulten) erblickt.

"Innerstaatliche Unruhen" lassen sich nach alledem generell als "illegale innerstaatliche Bewegungen" [4] charakterisieren. Doch muß bezweifelt werden, daß sich diese Beschreibung historisch ausschließlich auf existentielle Gefahrenlagen beziehen läßt, die die Intensität von Putschen, Staatsstreichen oder gar Revolutionen besitzen [5]. Vielmehr ist der verfassungsgeschichtlichen Begriffsbildung von Fall zu Fall zu folgen, wonach leichtere "Ordnungsstörungen" [6] in den p o l i z e i l i c h e n Bereich der sog. "Tumultgesetzgebung", die Abwehr außerordentlicher

---

1) aaO., S. 29,58 f; van Calker, S. 22 f: Auflauf, Aufruhr (Aufstand); Art. 110 preuß. Verfg. v. 5.12.1848 (PrGS 375) spricht ebenso von "Aufruhr".
2) Studie, S. 13 ff,60 ff; zum Begriff "Umsturz" vgl. G.u.E.Küchenhoff, Stl.S. 261 ff.
3) aaO., S. 36 und Nachweise Fn. 106.
4) Speidel, S. 56
5) so jedenfalls Speidel, S. 56; Hesse, DÖV 1955, 741.
6) Boldt, S. 103.

Gefahrenlagen für Bestand und Ordnung des Staates den von jeher den Streitkräften vorbehaltenen Regelungen des Ausnahmerechts [1] zuzuordnen sind [2].

2. Der Einsatz von Streitkräften in der Zeit der Preußischen Kabinettsordre vom 17. Oktober 1820 [3] und der Dienstvorschrift vom 19. März 1914 [4]:

Aus entwicklungsgeschichtlichen und dogmatischen Hinweisen, daß die Tumultbekämpfung schon ursprünglich allein zum Aufgabenkreis der "Polizei" gehört hätte, haben sich solange keine normativen Folgerungen ziehen lassen, als die Streitkräfte befugt und berechtigt blieben, aus eigenem Recht und als selbständiges Organ der Staatsgewalt materiell Polizeigewalt auch in diesem Kompetenzbereich auszuüben [5].

Trotz begrenzender Regelungen der Befugnisse der Streitkräfte im übrigen hielt die genannte AKO vom 17.10.1820 an einem derartigen Recht der Streitkräfte fest und übertrug einen entsprechenden militärischen Anspruch innerstaatlicher Tätigkeit noch auf zahlreiche weitere Vorschriften in der Zukunft [6]. Da die AKO vom 17.10.1820 keine Regelung der E i n s a t z m i t t e l enthielt, wurden bis zur Einführung der Tumult VO vom 17.8.1835 und des Waffengebrauchsgesetzes vom 20.3.1837 und teilweise darüber hinaus die jeweiligen Einzelmaßnahmen den recht allgemein gehal-

---

1) unten 1. Teil, 3. Abschnitt B.
2) rechtsvergleichende Hinweise auf den Ausgangspunkt dieser Unterscheidung in der französischen "attroupements"-Gesetzgebung (Ges.v.10.Vendé maire an IV) einerseits u. dem "etat de siège" andererseits (Boldt, S. 60 u.Fn.4) enthalten die gleichen Abgrenzungsprobleme: auch dort wurde nach Schwere u.Größe der Gefahrenlage,- jedoch nicht nach sicheren dogmatischen Kriterien -, abgegrenzt (vgl. Folz, S.59).
3) bereits 1. Teil,2.Abschn. D I 2.veröffentl. bei E.R. Huber, Dok. II, Nr. 257.
4) "Allerhöchste Dienstvorschrift über den Waffengebrauch des Militärs und seine Mitwirkung zur Unterdrückung innerer Unruhen"; abgedruckt bei Romen-Rissom, S. 36 ff, 93 ff, 118 ff.
5) Einzelh. bei Kroß, S.8 f.
6) vgl. Jess-Mann, S. 41, Parche, S. 85.

A

tenen alten Vorschriften [1] entnommen. Die neuen Bestimmungen regelten allein das "Wie" eines als zulässig v o r a u s g e s e t z t e n Einschreitens [2]. Sie bestimmten insbesondere, inwieweit die Streitkräfte befugt waren, einen "Auflauf" durch Waffengebrauch auseinanderzutreiben und bei "thätlichem Widerstand" von der Schußwaffe Gebrauch zu machen [3] sowie sich Angriffen auf Wachen, Posten, Patrouillen und alle Kommandos zu erwehren. Unter welchen Voraussetzungen [4] und gegebenenfalls mit welchen Mitteln die Streitkräfte einschritten, unterlag jedoch nach wie vor der Beurteilung des Militärbefehlshabers, welcher seinerseits keine irgendwie geartete parlamentarische Kontrolle der Dienstausübung der Streitkräfte einzukalkulieren hatte. Durch die neuen Waffengebrauchsvorschriften waren die Streitkräfte zudem rechtlich nach wie vor nicht gebunden, eine gesetzlich vorgeschriebene Stufung der zulässigen Zwangsmittel einzuhalten [5]. Immerhin wurde der Schußwaffengebrauch erstmalig dem Verhältnismäßigkeitsprinzip in mehrfacher Weise unterworfen: neben der Aufforderung an eine Volksmenge zum Auseinandergehen [6] war nunmehr ausdrücklich geregelt, daß von der Schußwaffe nur insoweit Gebrauch gemacht werden durfte, als es zur Erreichung der verfolgten Zwecke erforderlich war. Allerdings konnte die Waffe nicht nur eingesetzt werden, wenn andere Waffen unzureichend erschienen, sondern auch aufgrund eines besonders erteilten Befehls [7].

Durch die Tumult VO (1835) und das Waffengebrauchsgesetz (1837) waren insgesamt nur die Zwangsbefugnisse der Streitkräfte auf dem Gebiet des Waffengebrauchs,

---

1) Circular-VO v.30.12.1798; Regulativ v.16.3.1802; vgl. bei Kroß, S. 10 ff.
2) vgl. Wilfing, S. 198; Jess-Mann, S. 39; Moebius, S. 11 ff.
3) vgl. §§ 8,9 Tumult VO;§§ 2,11 WaffengebrauchsG,dazu Wilfing, S. 175 f; van Calker, S. 6ff; zum Text Jess-Mann, S. 294-299.
4) Weder das Einsatzrecht noch Voraussetzungen einer Requisition waren in den "Tumultges." geregelt,vgl. Parche,S.57f,83f m.Fn.;van Calker,S.21;a.A.Laband, StR IV, S.71;dagegen Moebius, S. 11.
5) vgl. Jess-Mann, S. 30, 31.
6) § 8 Tumult VO - schon 1.Absch.§ 8 Circular VO 1798.
7) § 7 WaffengebrauchsG.

nicht aber sonstige Zwangsmittel (z.B. Festnahmerechte) erfaßt und eingegrenzt worden [1]. Als N o r m e n aus vorkonstitutioneller Zeit behielten sie auch über das Inkrafttreten der Preuß.VU(von 1850) ihre Gültigkeit [2]. Die geordneten politischen Verhältnisse im Innern brachten es im übrigen mit sich, daß lange Zeit nicht erkannt wurde, inwieweit eine den Vorbehalten der Artikel 36, 5 Preuß VU 1850 entsprechende Anpassung des Rechts der Streitkräfte zum Einschreiten ohne Requisition der Zivilbehörden und zum Waffengebrauch hätte erfolgen müssen.[3]. Von einer Ausnahme[4] abgesehen blieb es in der Folgezeit bei dem System von Instruktionen zur "Regelung" des militärischen Einsatzes im sicherheitspolizeilichen Bereich. Zu erwähnen ist allenfalls, daß § 5 der ersten speziellen Dienstvorschrift überhaupt - der "Instruktion über den Waffengebrauch des Militärs und über die Mitwirkung desselben zur Unterdrückung innerer Unruhen" vom 1. Mai 1851 [5] - ein zukunftsweisendes Recht der Streitkräfte zum Eingreifen im Innern für den Fall enthielt, daß die Zivilbehörden durch "äußere Umstände" außer Stande gesetzt sein sollten, die Requisition rechtzeitig zu erlassen [6].

Alle diese Instruktionen können nur als Verwaltungsvorschriften eingestuft werden, da sie den formellen Gesetzesvorbehalt des Art. 36 Preuß VU 1850 nicht zu erfüllen vermochten. Aus heutiger Sicht können sie keine Rechtsgrundlage für militärisches Einschreiten zu administrativen Zwecken darstellen [7].

Diese Feststellung trifft noch auf die im Anschluß an den Zabern-Konflikt [8] am 19. März 1914 erlassene

1) vgl. Kroß, S. 12.
2) vgl. Anschütz, Verfassungsurkunde, S. 567.
3) dazu 1.Teil, 1.Abschn. D I 2; zur Streitfrage muß auf Jess-Mann, S.36,42; Kroß, S.13,16 ff; Parche, S.85 f verwiesen werden.
4) Dem Verfassungsvorbehalt entsprach allein das "Gesetz zum Schutz der persönl. Freiheit" v.12.2.1850 (Pr. GS 45) - dazu Jess-Mann, S. 35 ff.
5) abgedr. bei Jess-Mann, S. 310.
6) zu den Ergänzungen v. 4.7.1803 u. 23.3.1899 vgl. Romen-Rissom, S. 25.
7) vgl. Jess-Mann, S.37 f,42.
8) dazu E.R. Huber, Geschichte IV, S. 581 ff.

"Allerhöchste Dienstvorschrift über den Waffengebrauch des Militärs und seine Mitwirkung zur Unterdrückung innerer Unruhen"[1] zu. Als preußischer Armeebefehl (ohne amtliche Verkündung) ergangen, konnte die DVO 1914 nach heutiger Sicht ohne besonderen Akt des Reichsgesetzgebers aufgrund 61 BRV nicht einmal im gesamten Reich Gültigkeit erlangen [2]. Doch waren ihre Bestimmungen beispielgebend für die Regelung der gleichen Materie durch § 17 Wehrgesetz vom 23. März 1921, welches als formelles Gesetz den Art. 114 Weimarer Reichsverfassung erfüllte [3] und nunmehr im einzelnen darzustellen ist.

3. Der Einsatz der Streitkräfte aufgrund § 17 Abs. 1, 2 WehrG 1921: [4]

Mit dem Wehrgesetz 1921 hat das sogenannte "Mitregiment der Streitkräfte" zu administrativen Zwecken seine abschließende Eingrenzung im rechtsstaatlichen Sinne erhalten [5]. Die den Streitkräften speziell durch das Wehrgesetz 1921 zugewiesenen Aufgaben betreffen [6]

(1) das Einschreiten im Falle öffentlicher Notstände oder einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung - entweder auf Ersuchen einer Landesregierung oder Polizeibehörde (§ 17 Abs. 1 S. 1) oder aus eigenem Entschluß, wenn die für das Hilfeersuchen zuständigen Zivilbehörden zur Anforderung der Wehrmacht außerstande gesetzt waren (§ 17 Abs. 2, 1. Alt.).

---

1) Abg. bei Romen-Rissom, S. 36 ff; Einz. bei E.R. Huber, Geschichte IV, S. 599; Kroß, S. 17ff; Parche, S. 87. Die DVO 1914 galt in der Neufassg. v. 4.5.1926 bis zur VO über den Waffengebrauch 17.1.1936 (RGBl. I, S. 39) fort; vgl. Jess-Mann, S. 48.
2) vgl. Jess-Mann, S. 43 - a.A. die damalige h.M. vgl. Laband, Sp. 186; van Calker, S. 5 f.
3) Einz. bei Moebius, S. 27-34; Kroß, S. 38ff, 90 ff.
4) WehrG v. 23.3.1921 (RGBl. S. 329) i.d.F.d.Gesetzes v.18.6.1921 (RGBl.S.787) u.v. 20.7.1933 (RGBl. I, S. 526, 566) - es war in Kraft bis zum WehrG v. 21.5.1935 (RGBl.I,S.609)-vgl. Parche, S. 129 f.
5) vgl. Kroß, S. 81.
6) Einz. bei Rittau, WehrG; Kroß, S. 38 ff.

(2) die Zurückweisung von Angriffen oder Widersätzlichkeiten gegen Teile der Wehrmacht (§ 17 Abs. 2 2. Alt.)

Die Fassung der Gesetzestatbestände zeigt im Hinblick auf den in diesem Zusammenhang interessierenden requisitionsabhängigen und requisitionsunabhängigen (selbständigen) Einsatz der Streitkräfte bei Tumulten (§ 17 Abs. 1 bzw. § 17 Abs. 2, 1 Alt.) die nahe Verwandtschaft mit den entsprechenden Bestimmungen der Dienstvorschrift vom 19. März 1914 [1].

a) Der requisitionsabhängige Einsatz gem. § 17 Abs. 1 WehrG

Rechtsgeschichtlich hat § 17 Abs. 1 seinen Ursprung direkt in dem Recht der Landessouveräne zur Requisition bzw. zur Verwendung von Truppen zu polizeilichen Zwecken nach Art. 66 Abs. 2 BRV [2]. Auch entwicklungsgeschichtlich ist eine Deutung der in § 17 Abs. 1 WehrG verwandten Begriffe im allgemein polizeirechtlichen Sinne naheliegend [3], mochte es sich im übrigen bei § 17 WehrG auch um eine dem Wehrverfassungsrecht des Reiches angehörende Vorschrift handeln [4].

Der weiten tatbestandlichen Fassung des § 17 Abs. 1 S. 1 WehrG zufolge bestanden sicherheitspolizeiliche Aufgaben der Streitkräfte sowohl zur Abwehr von Katastrophen wie zur Bekämpfung von Tumulten und Aufständen [5]. Die rechtsstaatliche Bedeutung des § 17 Abs. 1 WehrG, aber auch schon der DVO 1914 liegen in diesem Zusammenhang darin, daß das Institut der Requisi-

---

1) vgl. E.R. Huber, Geschichte IV, S. 601; Kroß, S.44 f.
2) Einzelh.oben 1. Teil, 2.Absch. D I; Hatschek, StR II, S. 180 ff; Parche, S. 112 ff.
3) vgl. Semler, S. 49; folgend Kroß, S. 39, 41 ff.
4) Eine Reichskompetenz aufgrund Art. 6 Nr. 4, 79 WRV nehmen an z.B. Semler, S. 9; Liepmann, S. 9; - im Hinblick auf die Polizeigewalt der Länder gehen Anschütz, Kommentar S. 82 f, 86; folgend Kroß, S. 44 von einer "Bedarfskompetenz" (Art. 9 WRV) des Reiches aus.
5) vgl. Semler, S. 49; folgend Kroß, S.39 f; a.A. wohl Jess-Mann, S. 45; Parche, S. 113 (wegen des andersartigen Verständnisses vom "Inneren Notstand").

A

tion u n a b d i n g b a r e Voraussetzung für ein Einschreiten der Streitkräfte im Innern geworden ist und deren ungerufenes Einschreiten im polizeilichen Kompetenzbereich unterband [1]. Weder entscheiden die Streitkräfte über den Zeitpunkt der Requisition, noch wird durch sie im übrigen die fortdauernde primäre Verantwortlichkeit der Zivilbehörden für den Ordnungszustand berührt. Der Gesetzgeber gibt unzweideutig zu erkennen, daß er die Polizeivollzugskräfte(der Länder) auch zur Bekämpfung schwerer Ruhestörungen für zuständig hält, indem er ausdrücklich in § 17 Abs. 1 S. 2 WehrG (ähnlich DVO 1914) regelt, daß die zivilen Ordnungskräfte ohne Rücksicht auf die eigenen Kräfte und ohne anfängliche Verstärkung durch militärische Vollzugskräfte einzuschreiten hätten. [2]

Demnach sind die Streitkräfte grundsätzlich nur noch s u b s i d i ä r zum selbständigen Handeln (zu administrativen Zwecken) im polizeilichen Kompetenzbereich berechtigt [3]. Ihre Möglichkeiten im Requisitionsfall werden im übrigen dadurch begrenzt, daß ihnen die Entscheidung über Notwendigkeit und Zweck des militärischen Einsatzes genommen wurde. Doch mochten die Streitkräfte in der Lage sein, auf die Gestaltung der Hilfe Einfluß zu nehmen, wenn jene Klausel des § 17 Abs. 1 S. 4 WehrG entsprechend ausgelegt wurde, wonach die Streitkräfte "aus wichtigen militärischen Gründen" die Hilfeleistung versagen konnten [4].

b) Das Einschreiten aus eigenem Recht gem. § 17 Abs. 2, 1. Alt WehrG (requisitionsunabhängiger Einsatz):

Demgegenüber durchbricht § 17 Abs. 2, 1. Alt WehrG in Anlehnung an die entsprechende Passage der DVO 1914 das Verbot für die Streitkräfte, aus eigenem Entschluß

---

1) vgl. Liepmann, S. 61 ff; Wilfing, S. 193 ff, 197 ff. Ein Einschreiten aus verzögerlichem Verhalten der Zivilbehörden (AKO 1820) ist jetzt ausgeschlossen.
2) zum Requisitionsrecht vgl. Liepmann, S. 63; Kroß, S. 44 ff, 47 ff, 90; Parche, S. 113.
3) vgl. Semler, S. 49; Kroß, S. 46, 90.
4) vgl. Liepmann, S. 61 ff, 68 ff.

im polizeilichen Kompetenzbereich tätig zu werden [1].
In § 17 Abs. 2, 1.Alt.Wehr G (1921) heißt es[2]:

"Selbständiges militärisches Einschreiten ist nur zulässig, wenn die Behörden durch höhere Gewalt außerstande gesetzt sein sollten, das militärische Einschreiten herbeizuführen."

Vom Wortlaut her mag es unklar erscheinen, inwieweit den Streitkräften auf diese Weise nur ein Recht zur Ausübung der bekannten "militärischen" Aufgabe zu administrativen Zwecken oder eine (kriegsvölkerrechtliche) Ausnahmegewalt jenseits polizeirechtlicher Grundsätze zuerkannt werden sollte [3].

Entwicklungsgeschichtlich muß das "Ausnahmerecht" in Gestalt von"Belagerungszustand" und "Diktatur" streng von § 17 WehrG getrennt werden [4]. Der Vergleich von § 17 Abs. 1/Abs. 2 zeigt zudem, daß sich eine Verbindung zwischen der p o l i z e i l i c h e n Aufgabe des § 17 Abs. 1 mit seinem grundsätzlichen Requisitionserfordernis für militärisches Einschreiten auch hinsichtlich der Aufgabenstellung in §17 Abs. 2, 1. Alt. WehrG durch das Gesetz belegen läßt: Auch in § 17 Abs.2 WehrG tritt der Grundsatz der Requisition als vorrangige Bedingung des Streitkräfteeinsatzes aus der Gesetzesformulierung hervor, wenn auch nicht so deutlich wie in der Vorläuferregelung der DVO 1914 in Gestalt einer "Requisitionsfiktion" für selbständiges militärisches Einschreiten [5].

Auf die unterschiedlichen dogmatischen Versuche im übrigen, den (materiell-polizeilichen) Charakter der in § 17 WehrG angesprochenen Aufgaben, zu deren Bewältigung die militärische Unterstützung angefordert wird,

---

1) vgl. bereits § 5 Ziff.3 Instruktion v. 1.5.1851; dazu Jess-Mann, S. 310.
2) abgedr. bei Jess-Mann, S. 320.
3) im letzteren Sinne z.B. Jess-Mann, S.46 f,Die Unklarheit der Vorschrift rügen z.B. Liepmann, S.83; ähnl. Rittau, S. 61 ff; ohne Stellungnahme Parche, S. 114.
4) vgl. Kroß, S. 92 mit Fn. 1; im übrigen unten 1. Teil, 3. Abschn. B.
5) ähnlich Parche, S. 87 i.V. mit S. 114 Fn. 120; abw. wohl Liepmann, S. 83; Kroß, S. 19.

A

auch aus den Institutionen der Requisition bzw. Amtshilfe selbst abzuleiten [1], ist gesondert im Schlußteil einzugehen [2].

Somit ist gestützt auf die innere Verwandtschaft von § 17 Abs. 2, 1. Alt. zu § 17 Abs. 1 WehrG sowie im Anschluß an die entwicklungsgeschichtlichen Parallelen in anderen Vorschriften von einem polizeilichen Charakter der Gesamtmaterie des § 17 WehrG selbst im Hinblick darauf auszugehen, daß § 17 Abs. 2, 1. Alt.WehrG ein s e l b s t ä n d i g e s Recht zu militärischem Einschreiten begründet [3]. Demnach war mit § 17 WehrG neben einer Abgrenzung zur Polizei den Streitkräften eine Kompetenz eingeräumt, die zumindest auch eine militärische Aufgabe (i.w.S.) im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr enthielt [4] und zugleich den seinerzeit erhobenen rechtsstaatlichen Forderungen des Art. 36 Preuß VU 1850 entspricht.

c) Das Verhältnis von Polizei zu Streitkräften bei Einsätzen nach § 17 Abs. 1 und 2 WehrG:

Wenn die Streitkräfte als Bestandteil der Reichsexekutive nach damals überwiegender Ansicht berechtigt sein sollten, (Reichs-) Polizeigewalt zur Unterstützung der Landesorgane auszuüben [5], mußten sich notwendigerweise Komplikationen bei der Einflußnahme der Zivilbehörden auf den Einsatz der Streitkräfte im Einzelfall ergeben.

Im Requisitionsfall des § 17 Abs. 1 wie beim selbständigen Einschreiten nach § 17 Abs. 2, 1. Alt.WehrG konnten die Streitkräfte alle ihnen notwendig erscheinenden Einzelmaßnahmen selbständig und unabhängig von

---

1) dazu Lepper, S. 31 f; Kroß, S. 40 jeweils m.w.N.
2) unten 3. Teil, 1. Absch. A I.
3) ähnl. Liepmann, S. 81 ff; Kroß, S. 91 f; einschränkend A. Maier, Verw.Arch. 39 (1934), 276 mit Fn. 16; a.A. wohl Lepper, S. 34 f, 47.
4) vgl. Kroß, S. 43; Dierske, Polizeihoheit, S. 27.
5) damals h.M.-etwa Liepmann, S. 9,2b; Dierske, Polizei 1964, 356; insgesamt Kroß, S. 62 mit Fn. 1,2, 94 ff; - a.A. O.Mayer, VwR I, S. 311; Bölling, S. 82 f (polizeiliche Hilfstätigkeit der Landespolizeibehörden).

den zivilen Sicherheitsorganen durchführen. Verständlicherweise ließ die Literatur[1] im Falle des selbständigen Einschreitens nach § 17 Abs. 2, 1. Alt.WehrG nur militärische Weisungen an die Streitkräfte zu, nicht aber polizeiliche Weisungen oder gar eine Unterstellung unter die Polizeibehördender Länder[2]. Andererseits kam aber auch eine Unterordnung gleichzeitig eingesetzter ziviler Vollzugsorgane unter die militärische Weisungsgewalt nicht infrage[3].

Selbst in den Fällen der Requisition des § 17 Abs. 1 WehrG blieben die eingesetzten Streitkräfte und Polizeivollzugskräfte in weisungsmäßiger Hinsicht selbständig, wenn man von dem unbestrittenen Recht der Zivilbehörden absieht, Voraussetzung und Zweck eines Requisitionseinsatzes allein bestimmen zu können[4]. Die Leitung des Gesamteinsatzes durch den Militärbefehlshaber - wie noch im alten Recht - war inzwischen allerdings undenkbar geworden[5].

Mochte danach auch der Reichspräsident bzw. Militärbefehlshaber gehindert sein, den Polizeivollzugskräften einsatzbezogene Weisungen zu erteilen, so waren umgekehrt jedoch Absprachen der örtlichen militärischen Führer mit den Polizeibehörden möglich: Danach konnten ausnahmsweise auch militärische Vollzugskräfte vorübergehend den Weisungen der örtlichen Polizeiorgane unterstellt werden.[6] Aber auch in derartigen Fällen wurden die Streitkräfte organisatorisch nicht aus der militärischen Befehlsgebung ausgegliedert, sondern konnten die ihnen kraft reichs-

---

1) vgl. Liepmann, S.72 ff; Kroß, S. 50 ff, 60 ff,94 ff m.w.N.
2) vgl. Liepmann, S.23-26, 71; Dierske, Wehrkunde 1963, 295; für das geltende Recht ähnl. Keidel, S. 149.
3) vgl. Kroß, S. 95 f m.w.N.
4) vgl. Semler, S. 49.
5) vgl. Liepmann, S. 71 ff; Kroß, S.60 f,65f; zum alten Recht vgl. DVO 1914; dazu Kroß, S. 18, 54, 64.
6) vgl. Rittau, S. 60; Bölling, 85,- dazu Kroß, S. 64 mit Fn. 1-4.

rechtlicher Regelung mit § 17 Abs. 1 WehrG zugewiesenen Aufgaben als Organ der Reichsgewalt weisungsunabhängig von den zivilen Landesorganen ausüben [1]. Somit läßt sich feststellen, daß die dem Reich nach WehrG 1921 zustehende Exekutivgewalt reichsrechtlich (insbesondere Art. 5 WRV) mit der Folge organisiert war, daß ein Vollzug reichs-polizeilicher Aufgaben der "Reichswehr" nach Landesrecht verfassungsrechtlich unzulässig war [2]. Damit behielt der militärische Befehlshaber auch bei derDurchführung von Aufgaben der Streitkräfte zu administrativen Zwecken nach § 17 WehrG 1921 umfassende Einwirkungsmöglichkeiten auf die eingesetzten militärischen Verbände bis in den örtlichen Bereich hinein.

d) Die Befugnisse der Streitkräfte zu Einzeleingriffen im Vollzug von § 17 WehrG:

Als Rechtsgrundlage für Einzeleingriffsmaßnahmen der Streitkräfte kamen weder die Aufgabenzuweisungen in § 17 WehrG selbst, noch der zuvor behandelten überwiegenden Ansicht [3] folgend die Normen des Landespolizeirechts oder gar die vormaligen Bestimmungen der Preußischen Militärgesetzgebung [4] infrage. Stattdessen richtete sich die militärische Praxis gewohnheitsrechtlich nach den überlieferten Bestimmungen für die Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt, wie sie in der DVO 1914 in der Fassung vom 19. Mai 1920 und der "Standortdienstvorschrift" vom 24. April 1925 (HDV 131) erneut niedergelegt wurden [5]. Keinesfalls aber sollten kriegsvölkerrechtliche Grundsätze gelten [6].

---

1) h.M. vgl. Maier, VerwArch. 39 (1934), 274; Kroß, S. 62 mit Fn. 1; a.A. die Mindermeinung -z.B. O. Mayer, VwR I, S. 311.
2) vgl. z.B. Liepmann, S. 23; anders nach geltendem Recht vgl. Keidel, S. 152; C. Arndt, DVBl. 1967, 730.
3) zum Streitstand vgl. Kroß, S. 70 ff mw.N.
4) sie blieb Landesrecht (Str.) -wie hier z.B. Jess-Mann, S. 44 m.Fn. 86; Parche, S. 114 f m.Fn. 120; -a.A. bei Kroß, S. 73 Fn. 2.
5) Nachweise bei Kroß, S. 47 Fn. 2, 74 mit Fn. 2
6) insoweit unklar Dierske, Polizeihoheit, S. 27.

Für eine gewohnheitsrechtliche Geltung [1] der genannten Bestimmungen wäre anzuführen, daß geschriebene Rechtsnormen, die die Mittel und Befugnisse des Militärs im einzelnen festlegten und zugleich dem Gesetzesvorbehalt der Weimarer Reichsverfassung entsprachen, nicht vorhanden waren [2], demgegenüber eine auf gleichmäßige Aufzeichnung in militärischen Dienstvorschriften fußende, anhaltende Übung hinsichtlich der den Streitkräften beim Einschreiten zu polizeilichen Zwecken zuerkannten Mittel und Befugnisse bestand.

Die demzufolge gewohnheitsrechtlich geltenden Vorschriften sahen zur Abwehr von Angriffen und Tätlichkeiten gegen die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung eingesetzten Streitkräfte sowie zum Schutz der den Streitkräften im Rahmen dieser Aufgabe zur Bewachung anvertrauten Person oder Sachen nicht nur die sofortige Anwendung von Waffengewalt und die Festnahme vor, sondern auch sonstige ungeregelte Anordnungsbefugnisse zur Durchführung dieser Ordnungsaufgaben [3]. - Welches Mittel ausgewählt und angewandt wurde, war keine Frage allein der Zweckmäßigkeit, sondern schon unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Forderungen im 19. Jahrhundert eine Frage des milderen Mittels: Bei Auswahl und Gebrauch der Zwangsmittel galten anerkanntermaßen die Prinzipien der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit [4], der Waffengebrauch insbesondere mußte durch den verfolgten Zweck gerechtfertigt werden können [5]. Allerdings war der Waffengebrauch den zur Erfüllung

---

1) so Kroß, S. 78 ff- a.A. Jess-Mann, S. 47.
2) Einzelheiten bei Liepmann, S. 74 ff.
3) zu Einzelheiten muß auf Kroß, S. 81 ff verwiesen werden.
4) dazu nach damaligem Recht W. Jellinek,VwR S. 439 ff; Kroß, S. 82 Fn. 4 - bereits § 7 WaffengebrauchsG 1837, I. Ziff. 1 Abs. 2 DVO 1914.
5) vgl. Romen-Rissom, S. 56.

der Ordnungsaufgaben i.S. § 17 Abs. 1 WehrG einschreitenden Streitkräften nicht nur im Falle von Angriffen auf den militärischen Bereich (Selbstverteidigung), sondern auch aus eigener Initiative zur Überwindung von Widerständen durch Störer bei der Durchführung besagter Ordnungsaufgaben gestattet, - schließlich auch zur Erzwingung des Gehorsams in Fällen passiven Widerstandes [1].

Als Zwischenergebnis läßt sich festhalten, daß die wichtigste Form militärischer Verwendung zu administrativen Zwecken - nämlich die Bekämpfung von Tumulten und Aufständen lokalen Charakters - bis in die Weimarer Republik hinein neben den Requisitionseinsätzen in begrenztem Umfange als eigenständiges Recht der Streitkräfte zur polizeilichen Gefahrenabwehr erhalten geblieben ist.

Der Rechtsnatur dieser (materiell-polizeilichen) Aufgabe entsprechend hatten sich Einsatzgrundsätze und Einsatzmittel (insbesondere der Waffengebrauch) zunehmend nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten entwickelt. Die Vorstellung von der Waffe als ein dem Wesen der Streitkräfte entsprechenden Zwangsmittel zur Überwindung von Widerständen war in der Weimarer Republik bereits überwunden [2].

II. Der historische Garnisonswachdienst unddas Recht der Selbstverteidigung durch Streitkräfte:

Eine weitere Form der Verwendung der Streitkräfte zu administrativen Zwecken stellen "Garnisonswachdienst" und "Selbstverteidigung" dar. Beide Begriffe haben einem Bedeutungswandel unterlegen, der im wesentlichen auf unterschiedliche dogmatische Deutungen der unter den genannten Begriffen zu erfassenden Verwendungs-

1) vgl. Wilfing, S. 180 f; Kroß, S. 84 ff mit Einzelfällen des Waffengebrauchs.
2) ähnlich Huber, Geschichte IV, S. 594; Kroß, S. 83; a.A. wohl Dierske, Polizeihoheit, S. 27.

I 3

fälle der Streitkräfte zurückzuführen ist [1].

Meinungsunterschiede bestehen darüber, ob sich der Garnisonswachdienst auf Wach- und Sicherungsaufgaben der Streitkräfte eines militärischen Standorts hinsichtlich m i l i t ä r i s c h e r Einrichtungen/ Objekte beschränkt [2], oder ob auch sonstige staatliche und gemeindliche Anlagen darunterfallen [3] - vergleichbar einem örtlich begrenzten militärischen und zivilen Objektschutz im Sinne der allgemeinen Gefahrenabwehr - sei es, daß der Schutz ohne oder mit Hilfeersuchen der Zivilbehörden geleistet wurde.

1. Begriff und Aufgabe des historischen Garnisonswachdienstes:

Der historische Garnisonswachdienst war vielfach in dem zuletzt genannten, w e i t e r e n S i n n e verstanden worden, wonach die Streitkräfte allgemein auch zur Besorgung der Bedürfnisse der militärischen und öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Standort verwendet wurden [4]. Diese weite Auslegung unterscheidet einen sogenannten ä u ß e r e n u n d i n n e r e n W a c h d i e n s t [5] und geht auf die Interpretation älterer preußischer Wachvorschriften des 18. Jahrhunderts zurück, deren gewohnheitsrechtliche Fortgeltung bereits bei der Festlegung der Einzelbefugnisse von Bewachern, Schildwachen, Patrouillen und detachierten Mannschaften in späteren Instruktionen zugrunde gelegt wurde [6]. Allerdings sprechen lediglich die umfassenden Befugnisse von Wachen, Posten und Patrouillen in §§1, 2 des Waffengebrauchs G

1) vgl. Lepper, S.44 ff; Kroß, S. 9 ff; 101 ff.
2) so z.B. Lepper, S. 44 ff.
3) i.d.S. Kroß, aaO; van Calker, S. 12 ff, 16.
4) vgl. Wilfing, S. 165 ff; von Reinhardt, S. 54; folgend Kroß, S. 9 ff, 101 f m.w.N.
5) van Calker, S.12 ff, 15 ff (Schutz der Gebäude der Militärverwaltung bzw. Aufrechterhaltg. d. öffentlichen Ordnung im Allgemeinen).
6) vgl. Jess-Mann, S. 31, 32 Fn. 24; AKO 31.3.1792; Regulativ 1802 Ziff. 5 (bei Jess-Mann, S. 287,289).

A

1837 deutlicher für jene weite Auslegung des Garnisonswachdienstes [1].

Im Rahmen der um die Mitte des 19. Jahrhunderts ergangenen Wachbestimmungen [2] bestand offenbar keine Veranlassung, die Frage des örtlich-gegenständlichen Einzugsbereichs des Garnisonswachdienstes neu, d.h. einengend zu regeln. Bezeichnenderweise enthält daher die preußische Garnisonsdienst- Vorschrift vom 15.3. 1902 [3] noch Hinweise auf jenen weiten Aufgabenkreis der Streitkräfte zur militärischen Bewachung und allgemeinen polizeilichen Gefahrenabwehr am Garnisonsort [4]. Selbst wenn diese Vorschriften nicht dem formellen Gesetzesvorbehalt von Art. 36 Preuß.VU 1850 entsprachen, gingen sie doch auf die überarbeitete Wachinstruktion vom 27.7.1850 zurück, die der Rechtslage des Art. 5 Preuß. VU 1850 und des daraufhin erlassenen Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12.2.1850 Rechnung trug [5].

Eine Reihe anderer Autoren [6] dagegen deutete den Garnisonswachdienst von Anfang an lediglich als m i l i t ä r i s c h e n W a c h d i e n s t und beschränkte ihn objektmäßig auf militärische Einheiten, Gebäude und Einrichtungen. Doch begab man sich durch diese interpretationsmäßige Einengung in die Gefahr, die seit vorkonstitutioneller Zeit selbständigen Aufgaben zur Ausübung des Garnisonswachdienstes (umfassend Schildwachen, Patrouillen, detachierten Mannschaften) mit den Aufgaben bei der Ausübung der "administrativen S e l b s t v e r t e i d i g u n g"[7]

1) so auch Lepper, S. 47 Fn. 159.
2) vgl.Wachvorschrift 14.1.1844 bei Jess-Mann,S.305; Wachinstruktion 27.7.1850 b.Jess-Mann, S. 305.
3) Teil I Ziff.2; bereits Garnisons DVO v.9.6.1870 vgl. bei Wilfing, S. 167;
4) vgl. Wilfing, S. 174 u. Fn .32;Kroß, S.102 Fn.1; Liepmann, S. 14 f für § 17 WehrG 1921 mitenger Auslegung.
5) GS 1850, S. 45;dazu Jess-Mann, S. 305 mit Fn.; folgend Kroß, S. 15 m.w.N.
6) insbesondere Vertreter der Lehre v. der "Anstaltspolizei", z.B. Fleiner, S.330; Moebius,S.31,33; Maier, VerwArch.39 (1934), 276; kritisch Lepper, S. 44 f, 101.
7) Liepmann,S.72;Kroß, S. 18 m. Fn. 6;Jess-Mann, S. 41 62 ff; -z.B. Ziff. 5 Regulativ 1802.

des militärischen Dienstbereichs/Dienstbetriebs zu vermischen. Somit ist davon auszugehen, daß der h i s t o r i s c h e Garnisonswachdienst den Streitkräften am Standort umfassende Sicherungstätigkeit in der Regel auf eigenen Antrieb nicht nur gegen Soldaten, sondern auch gegenüber Ordnungsstörungen durch Bürger gestattete [1], die sich nicht in einer Beeinträchtigung des Dienstbetriebes oder militärischen Eigentums der Streitkräfte zu erschöpfen brauchten. Tatbestandlich setzt der historische Garnisonswachdienst damit für einen Streitkräfteeinsatz keine Gefährdung der staatlichen Existenz und Ordnung - die den Notstandsfall auslösen würde - voraus [2]. Sollten jedoch davon abgesehen Behörden, Einrichtungen und Amtspersonen, deren Funktionsfähigkeit für den Staat von e x i s t e n t i e l l e r Bedeutung sind, durch Streitkräfte (aus eigenem Recht) geschützt werden müssen, so wäre das Vorliegen einer Notstandslage im Sinne des "Staatsnotstandes" zu fordern-oder aber im Falle einer Hilfsaktion zugunsten einer Zivilbehörde nach § 17 Abs. 1 WehrG 1921 zu verfahren gewesen [4]. Von den Maßnahmen der Streitkräfte im Rahmen des Ausnahmerechts (Innerer Notstand) ist demnach die Ausübung des historischen Garnisonswachdienstes dogmatisch zu trennen [5].

Aus der Gegenüberstellung der Ansichten kann hinsichtlich der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung immerhin soviel als sicher entnommen werden, daß der Schutz rein ziviler Objekte gegen zivile Störer stets schon eine traditionell polizeiliche Aufgabe gewesen ist [6],

---

1) vgl. dazu Wilfing, S. 165 ff;z.B. DVO 1914,I,Nr. 2; zu diesen über § 127 StPO hinausgehenden Befugnissen vgl. Moebius, S. 30 f.
2) vgl. Maier, VerwArch. 39 (1934),276; folgend Lepper, S. 44.
3) vgl. Lepper, S. 48; zu weit Kaufmann, in: Wehrbeitrag II, S. 42, 65.
4) dazu Kroß, S. 38 ff, 86.
5) zutr. Lepper, S. 48; a.A. van Calker, 13 ff; Moebius, 31
6) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 56 mit Fn. 6.

A

die auch den Streitkräften kraft eigenen Rechts zustand.

2. Historischer Garnisonswachdienst und militärische Selbstverteidigungsrechte:

Nicht allein verfassungsgeschichtlich, sondern auch dogmatisch vom Sicherungszweck [1] der auszuübenden Tätigkeit her, - der Abwehr von Übergriffen der Zivilbevölkerung auf öffentliche Einrichtungen -, läßt sich der historische Garnisonswachdienst seiner Rechtsnatur nach als materiell-polizeiliche Tätigkeit nachweisen.

Es ist zumindest mißverständlich, den historischen Garnisonswachdienst der Streitkräfte zum Schutz militärischer Einrichtungen insoweit als "zulässige Hilfstätigkeit im Rahmen der militärischen Funktionen" [2] zu charakterisieren, als damit mittelbar an die Aufgabe (i.w.S.) der Kombattantenabwehr (Verteidigungsauftrag) angeknüpft wird. Vielmehr baut auch der historische Garnisonswachdienst lediglich auf eine den polizeilichen Zugriff rechtfertigende Störung der öffentlichen Ordnung auf [3], wie sie im Falle einer Beeinträchtigung hoheitlicher B e h ö r d e n tätigkeit überall entstehen kann.

Die hier geschilderte Situation ist damit von der bei der "Anstaltspolizei" [4] grundlegend verschieden [5]. Der Gesetzgeber hat nämlich die Streitkräfte, die als Exekutivorgan hoheitlichen Aufgaben dienen, selbst als S c h u t z o b j e k t im Sinne des ma-

---

1) ähnlich der Ansatz bei Keidel, S. 53.
2) Lepper, S. 47.
3) schon Wilfing, S. 163, 167; unklar Schneider, S. 57, 61 ff.
4) zur Lehre vom Selbstverteidigungsrecht gegen die Beeinträchtigung dienstlicher Tätigkeit vgl. Fleiner, S. 330; bei Lepper, S. 45; im übrigen 3. Teil, 1. Abschnitt B. I.
5) vgl. Forsthoff, Vw R I , S. 451; Keidel, S. 65 Fn. 253

teriellen Polizeibegriffs angesehen und in die grundsätzlich polizeirechtliche Aufgabenzuweisung (z.B. des § 17 WehrG 1921) einbezogen [1].

Erst die weitere Frage mag danach umstritten bleiben, ob auch die Ausübung dieser Aufgabe den Streitkräften s e l b s t zu überlassen ist [2]. Die Antwort kann sich nicht allein nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten richten [3], etwa weil die Streitkräfte auch die stärkste Vollzugsgewalt für die Erfüllung der Aufgabe besitzen. Vielmehr wird man mit der geschichtlichen Ausweitung materieller Polizeigewalt auf alle Behörden [4] und unterstützt durch die neue Rechtssprechungsdogmatik zur Annexkompetenz [5] auch auf dem Verwaltungssektor davon auszugehen haben, daß die Aufrechterhaltung der Ordnung als ein Anhängsel eines jedweden Verwaltungszweiges im polizeilichen Kompetenzbereich anzusehen ist [6]. Immerhin verfassungsgeschichtlich bestünde danach eine Legitimation, den Garnisonswachdienst von den vorhandenen militärischen Vollzugskräften selbst, nicht aber durch Vollzugskräfte der Polizei ausüben zu lassen [7]. So erklärt sich die Einführung des neuzeitlichen Begriffs der "Sonderpolizeigewalt" [8] im militärischen Garnisonswachdienst, dessen Vollzug heutzutage jedoch formell-gesetzlich geregelt ist.

---

1) vgl. O. Mayer, VwR I, S. 291 ff; Liepmann, S.42 f; Schneider, S. 55, 61; folgend Kroß, S. 99.
2) zur allg. Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten gem. Art. 28 WRV u. Art. 40 Abs. 2 GG; vgl. Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I, S. 34 f.
3) so jedoch Kroß, S. 103 m.w.N. Fn. 2; zurückhaltend Lepper, S. 46.
4) Einzelh. bei H.H. Scupin, S. 104ff.
5) vgl. BVerfG, Gutachten v. 16.6.1954 E 3, 407 ff; Maunz, in:Maunz-Dürig-Herzog, Art. 70 Rdn. 32 m. Einzelh.
6) dazu bei H.H. Scupin, S. 105 f;
7) bereits Wilfing, S. 103, 166 ff; a.A. Schneider, S. 62; Behörden ohne eigene Vollzugskraft werden von der allgemeinen Polizei geschützt - vgl. Brunkow,S. 123.
8) Dürig, in:Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 48; Schreiber, DÖV 1969, 731; zur Problematik noch im 3.Teil,2.Absch. III 1 b sowie 2.Teil,1.Absch. CIII2.

Soweit einengend der Garnisonswachdienst schließlich normativ in der Art eines Selbstverteidigungsrechtes in § 17 Abs. 2, 2.Alt.WehrG 1921 geregelt wurde, bestimmten sich Art und Umfang der Eingriffsbefugnisse der Streitkräfte nach den schon im Zusammenhang mit § 17 Abs. 1 WehrG genannten militärischen Dienstvorschriften [1]. Aus der Natur des Selbstverteidigungsrechts ergab sich jedoch, daß es lediglich zur Anwendung sofortigen Zwanges ermächtigte. Insoweit waren die durch Praxis gewohnheitsrechtlich angewandten, einschlägigen Vorschriften betreffend die Zwangsgewalt der Streitkräfte aus dem 19. Jahrhundert heranzuziehen [2]. Einengende Voraussetzung eines Waffeneinsatzes war, daß dieser nur zur Abwehr gegenwärtiger oder gefährlich drohender Angriffe auf die Streitkräfte erfolgen durfte [3]. Jeglicher weitergehende zulässige Waffengebrauch fiel bereits unter die in § 17 Abs. 1 und Abs. 2, 1.Alt.WehrG 1921 geregelten allgemeinen Ordnungsaufgaben der Streitkräfte.

Für die Aufgaben der Streitkräfte zu administrativen Zwecken im Bereich des Garnisonswachdienstes und der Selbstverteidigung ist somit zusammenfassend festzuhalten: Die Wach- und Sicherungsaufgaben der Streitkräfte im materiell-polizeilichen Aufgabenkreis des sog. Garnisonswachdienstes sind im Laufe der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung des 19./20. Jahrhunderts in der Weise eingeschränkt worden, daß von den ursprünglich vorhandenen allgemeinen Ordnungsbefugnissen im Rahmen des h i s t o r i s c h e n G a r n i s o n s w a c h d i e n s t e s (zivile und militärische Objekte am Standort) schließlich noch die bereits gewohnheitsrechtlich anerkannten zivil- und strafrechtlichen N o t w e h r r e c h t e und Selbstverteidigungsrechte bei gegenwärtigen Störungen und Beeinträchtigungen des militärischen Dienstbetriebs und im Bereich

1) Einz. b. Romen-Rissom, S.62 ff; v. Reinhardt, S. 53.
2) Einz. Kroß, S.48, 74, 100, 105; Liepmann, S. 53.
3) vgl. Kroß, S.105 i.V.m. S.74, 76 ff; Wilfing, S.168 ff (bis 1921); a.A. etwa Liepmann, S.47 ff m.Einz.

militärischer Einrichtungen allein verblieben sind [1]. Die Streitkräfte üben hierbei materiell-polizeiliche Tätigkeit vergleichbar den Fällen behördlichen Schutzes für staatliche Einrichtungen aus. Zur Ausübung von Zwangsgewalt im Rahmen des Garnisonswachdienstes wurden schon zur Zeit der Bismarck'schen Reichsverfassung vielfach umfassende gesetzliche Ermächtigungen gefordert [2]. Auf Einzelheiten im Zusammenhang mit dem geltenden Verfassungsrecht ist zurückzukommen.

III. Hilfeleistungen bei öffentlichen Notständen (Unglücks- und Katastrophenfälle):

Nach der Regelung und Begriffsbestimmung des § 10 II 17 Preußisches ALR stellte auch die Bekämpfung öffentlicher Notstände neben der Sicherung und Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung eine materiell-polizeiliche Tätigkeit im Bereich administrativen Einschreitens der Streitkräfte dar [3].

1. Technische Hilfe durch Streitkräfte im zivilen Bereich:

Welche Aufgaben bei "öffentlichen Notständen" für die Streitkräfte bestanden, läßt die "Allerhöchste Kabinetts-Ordre, die Theilnahme des Militairs bei der Feuerpolizei betreffend" [4] erkennen. Schon dieser frühe Erlaß, vergleichbar der AKO von 1820, legte das Requisitionsprinzip und die vorrangige Zuständigkeit der zivilen Behörden für diese polizeiliche Aufgabe fest [5]. Es ging darum, die Streitkräfte an der Bekämpfung von Feuersbrünsten nur ausnahmsweise teilnehmen zu lassen. Die genannte Materie wurde am 6. Januar 1899 neu geregelt durch Bestimmungen über mi-

---

1) zutr. Jess-Mann, S. 40 ff, 180 ff.
2) vgl. Wilfing, S. 170 ff mit Lit. S. 172
3) vgl. Kroß, S. 7,10; wohl a.A. Lepper, S. 41 f; Dierske, Wehrkunde 1963, 293.
4) v. 29.8.1818 - GS 1818, S. 155; dazu Kroß, S. 10.
5) eine gesetzliche Requisitionsregelung wurde durch Art. 36 pr.VU 1850 bei Feuersbrünsten etc.nicht gefordert; vgl. Moebius, S. 8.

litärische Hilfskommandos bei öffentlichen Notständen [1]. In Gesetzesform ergingen Regelungen über die Bekämpfung öffentlicher Notstände (wie auch die Sicherung und Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung) durch Streitkräfte erst im Rahmen des § 17 Abs. 1, Abs. 2, 1. Alt.WehrG 1921 [2]. Danach soll der Aufgabenbereich der Streitkräfte einerseits Hilfeleistungen bei Unglücksfällen aller Art und Schwere, bei Naturkatastrophen und Explosion etc., andererseits auch den Schutz lebenswichtiger Betriebe umfassen [3] - wozu in Sonderfällen auch die Bewachung wichtiger Dienstgebäude der Zivilverwaltung oder besonders anvertraute Personen gehören konnten [4]. Infolge dieser Begriffsweite entstand Unsicherheit über die begriffliche Erfassung des besagten "öffentlichen Notstandes" als Einsatzvoraussetzung:

2. "Technischer Notstand" als Einsatzvoraussetzung:

Bereits die Aufgabenabgrenzung läßt erkennen, daß "öffentliche Notstände" von den in § 17 Abs. 1 (1. Alternative) WehrG 1921 genannten Fällen der Ordnungsbedrohung zu unterscheiden sind, zu denen Tumulte und Aufstände zählen [5]. Zumindest in der Weimarer Zeit rechnen nicht nur örtliche Unglücke und Naturereignisse zur polizeilichen Aufgabe der Bekämpfung "öffentlicher Notstände", sondern auch jene außergewöhnliche Vorkommnisse der natürlichen, dem Menschen vorgegebenen Ordnung in Gestalt von Überschwemmungen, Dürren, Epedemien etc., die bei einem gewissen Ausmaß und einiger Schwere dem "Staatsnotstand" zugerechnet werden können [6]. Daraus wiederum läßt sich auch die neuzeitliche Bezeichnung "Katastrophennotstand" [7] oder "echter technischer Notstand" [8] verstehen.

---

1) vgl.dazu Allg.Verfg.v.28.2.1899 betr. militär.Hilfskommandos b.Notständen; Nachweis b. Kroß, S. 14.
2) dazu Maier,VerwArch.39(1934), 276 Fn.16;Kroß,S. 38f, 90 f.
3) so Semler, S. 49;
4) vgl. Kroß, S. 39, 86.
5) a.A. offenb. Dierske, Wehrkunde 1963, 293.
6) vgl.Folz,S.30,100f;Speidel, S.55 f;Lepper,S.41Fn.131
7) z.B.Keidel, S.8;ablehn. Schnupp,Polizei 1968, 294.
8) vgl.Lepper, S.41 Fn.31 in Bezug auf Töndury ,S.173ff

Beim "technischen Notstand" kommt es im Gegensatz zum "Inneren Notstand" jedoch nicht darauf an, inwieweit die drohende Gefahrenlage final durch menschliches Handeln bezweckt oder verursacht worden ist. Daher soll im Hinblick auf die obige Begriffsklärung [1] auch historisch gesehen der Begriff des "Katastrophennotstandes" für den Regelfall nicht dem des sog. "Inneren Notstandes" zugerechnet werden [2]. Davon zu unterscheiden sind die Fälle des sog. "unechten technischen Notstandes" [3], wenn die betreffenden wirtschaftlichen oder umweltbedingten Notlagen sich als Störungen von Menschenhand herausstellen, die den Staatsbestand oder seine Ordnung beseitigen wollen.

Dogmatisch und entwicklungsgeschichtlich ist hinsichtlich der Begriffsbildung anzumerken, daß gerade aus der Verwendung der Streitkräfte in Katastrophen- und Unglückssituationen gemäß § 17 Abs. 1, Abs. 2, 1. Alt. WehrG 1921 zu ersehen ist, wie unabhängig doch von existenzgefährdenden Notlagen diese Hilfeleistung in "Notständen" zu administrativen Zwecken durch die Streitkräfte ist [4]. Korrekter ist daher der Begriff "Katastrophenhilfe" für besagte technische Hilfe der Streitkräfte.

Die gem. § 17 Abs. 2, 1. Alt.WehrG 1921 auch aus eigenem Recht auszuübende Tätigkeit bei "öffentlichen Notständen" ist zudem ein markantes Beispiel dafür, daß auch außerhalb existenzgefährdender Notlagen und jenseits des Verteidigungsauftrages sowie von militärischen Ausbildungsvorhaben [5] ein militärisches Einschreiten zu administrativen Zwecken durch gesetzliche Aufgabenzuweisung im Innern normativ abgesichert werden kann, nachdem dieselbe Tätigkeit der Streitkräfte

---

1) s.o. 1. Teil, 2. Absch. C II 2.
2) so nach geltendem Recht v.Mangoldt-Klein, zu Art.91 Anm.II 4b; unklar Parche, S.146 Fn.10; a.A. Siegers, S.39; Lenz, Art. 35 Rdn. 3.
3) Lepper, S. 41 f.
4) zutr.Maier, VerwArch. 39(1934), 276 Fn.16 zu § 17 Abs. 2 WehrG 1921.
5) zu diesen militär. Funktionen vgl. Schneider, S. 2ff Lepper, S. 42; Brunkow, S. 39 ff.

unter verflossenen Rechtsordnungen aufgrund gewohnheitsrechtlicher Übung über ca. 100 Jahre im Erlaßwege praktiziert worden war [1].

Somit ist zwar beim Einsatz der Streitkräfte im Falle von Naturkatastrophen und Unglücksfällen größeren Ausmaßes auch eine existentielle Gefährdung wenn nicht des Bestandes, so doch von Teilen der innerstaatlichen Ordnung denkbar [2]. Dennoch sind ursprünglich die "öffentlichen Notstände" strukturell sowohl von den existentiellen Notlagen im Zusammenhang mit dem Rechtsinstitut des "Staatsnotstandes" [3] (Ausnahmezustand) wie von jenen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu unterscheiden, die auf Aufruhr und Tumulte zurückgehen. Auch die "Katastrophenhilfe" der Streitkräfte bei "öffentlichen Notständen" i.S. von Katastrophen- und Unglücksfällen ist allerdings verfassungsgeschichtlich gesehen, wie die Bekämpfung von Tumulten, als administratives Handeln der Streitkräfte zu polizeilichen Zwecken zu qualifizieren [4].

3. Befugnisse der Streitkräfte zu Einzeleingriffen:

Die Frage nach den Einzeleingriffsbefugnissen der Streitkräfte im "öffentlichen Notstand" stellt sich als Frage nach dem rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt: soweit die Streitkräfte im Rahmen dieser Aufgabenerfüllung mit hoheitlicher Vollzugsgewalt in die Rechtsphäre des Bürgers eingreifen, gilt der Vorbehalt des Gesetzes unbeschränkt [5], nicht jedoch im Falle von sonstigen technischen Unterstützungsmaßnahmen als Form schlichter Hoheitstätigkeit [6]

---

1) kritisch dazu Lepper, S. 43; Brunkow, NZ Wehrr 1971, 16; ders. Diss. S. 36.
2) so Dierske, Wehrkunde 1963, 293; Mau, S. 1, 36 f.
3) s.o. 1. Teil, 2. Absch. C II 1.
4) im Hinblick auf § 17 WehrG 1921 s.o. 1. Teil, 3. Abschnitt A I 3.
5) vgl. Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 143 Rdn. 18; oben 1. Teil, 2. Absch. B II 1.
6) z.B. Keidel, S. 160; Schreiber, DÖV 1969, 731.

mittels Einsatzes von militärischem Gerät und Personal. Verfassungsgeschichtlich wurde den Streitkräften zunächst nur die Übernahme des Wach- und Ordnungsdienstes zur A b s c h i r m u n g der die technischen Hilfeleistungen erbringenden Vollzugskräfte zugestanden. Dahingegende Regelungen enthielt bereits die AKO betreffend die Feuerpolizei vom 29.8. 1818 [1]. Einsatz, Mittel und Zwangsbefugnisse waren jedoch auch in diesem Fall nicht in dieser Vorschrift, sondern in jenen bekannten Regelungen zur Ausübung der Zwangsgewalt durch Streitkräfte enthalten - wie der Tumult VO 1835 oder dem Waffengesetz 1837 [2]. Hinsichtlich der Ausübung der Rechte zum Waffengebrauch, der Festnahme etc. bei Absicherung technischer Hilfeleistungen im Falle § 17 Abs. 1 WehrG 1921 sei auf die obigen Darlegungen zur Voraussetzung und Umfang der Einzelbefugnisse der Streitkräfte bei Bekämpfung von Tumulten und Aufständen verwiesen [3].

Darüberhinaus wurden die Streitkräfte später auch im Rahmen des § 17 Abs. 1 WehrG1921 (abgesehen von Sicherungsaufgaben) unmittelbar zur Durchführung technischer Arbeiten hinzugezogen [4]. Aber auch im Falle des "öffentlichen Notstandes" des § 17 Abs. 1 WehrG 1921 handelt es sich bei Einsatz von Material und Personal weder um einen "militärischen" Einsatz nach Regeln der Kriegskunst [5], noch um einen sonstigen Einsatz mit "außergewöhnlichen Mitteln".

Es sprechen daher keine Gründe dagegen, von der materiell-polizeilichen Rechtsnatur der bei "öffentlichen Notständen" von den Streitkräften zu bewältigenden Aufgabe auf einen rechtsstaatlich und polizeirechtlichen Vollzug im Einzelfall zu schließen [6].

---

1) vgl. GS 1818, S. 155.
2) Einzelh. bei Kroß, S. 10 f.
3) oben 1. Teil, 3. Abschnitt A I 3d; auch Kroß, S. 66ff, 81 ff.
4 Lepper, S. 41 f; Kroß, S. 40 m.w.N.
5) mehrdeutig Lepper, S.42 ("zu den Funktionen des Militärs" gehörend).
6) zu diesem Ansatz erneut Dürig, in:Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 54; auch oben Einführung zu B.

A

mögen Einzelheiten von der Literatur auch nicht vermerkt worden sein. [1]

IV. Die Ausübung des allgemeinen Verwaltungszwanges und der Zwangsvollstreckung:

Die Vorstellung, das Militär auch als äußerstes Exekutionsmittel zur Durchführung des Staatswillens einzusetzen, stammt aus der Zeit des "Mitregiments des Militärs in allen Polizeisachen" [2]. Die Vollstreckungsgewalt derBehörden reichte danach ohne gesetzliche Ermächtigung soweit wie die Verfügungsgewalt, wobei die Ausübung der Zwangsgewalt mangels eines ausgeprägten Polizeiapparates den Streitkräften überlassen werden mußte [3]. Doch beginnt sich das Institut des Verwaltungszwanges bald im Zeichen der Stein`schen Reformen aus der obrigkeitlichen Gewalt zu verselbständigen. Gemäß § 48 Ziff. 3 der "Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden - vom 26. Dezember 1808" [4] konnte die militärische Exekution nur als letzter Ausweg erfolgen, wenn "... bei hartnäckigem Ungehorsam oder wirklicher Widersätzlichkeit, nach fruchtlos gebliebener Civilexekution, und vorheriger Androhung" die in der Sache erfolglosen Zivilbehörden der Streitkräfte um Hilfe gebeten hatten. In dieser Vorschrift wurde zugleich auf die vergleichbare, ältere Regelung für den Bereich der Zwangsvollstreckung in Justizsachen Bezug genommen [5]. Allerdings konnte eine rechtsstaatliche Eingrenzung der Zwangsgewalt der

---

1) Jene umstrittene Frage, ob die Streitkräfte zu sonstigen "Nebentätigkeiten"(Straßenbau,Sammlungstätigkeit,Erntehilfe)außerhalb v.Aufgaben der Gefahrenabwehr u. ohne Verbindung zu Ausbildungsvorhaben herangezogen werden dürfen (Lepper, S.42 u.Fn.133; Schneider,S. 2 f; Brunkow, NZ Wehrr 1971,S.16 f) kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erörtert werden.

2) dazu oben 1. Teil, 2. Absch. D I 1.

3) vgl. Jess-Mann, S. 25 f; Kroß, S. 12.

4) neu publiziert am 23.10.1817 (GS 1817,S.282); ergänzt am 31.12.1825, Nachweis Anschütz,Verfassungsurkunde, S. 566.

5) § 150 Abs.1,24 Allgem.Gerichtsordg.1793 - beide Vorschriften galten bis zum Inkrafttreten der WRV - vgl. Liepmann, S.13 m. Fn.2; Kroß, S. 7 mit Fn. 3.

Behörden und ihre Ausübung durch die Streitkräfte durch diese frühen Bestimmungen noch nicht erreicht werden [1], wenn auch das Requisitionsprinzip verankert worden war. Denn einer weiteren rechtsstaatlichen Absicherung auch der A u s ü b u n g von Verwaltungszwang und ziviler Zwangsvollstreckung stand der bis in die Revolutionsjahre von 1848 noch geltende Grundsatz entgegen, daß eine Behörde zur Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben auch die dazu notwendig erscheinenden Zwangsmittel ohne weiteres aussuchen und anwenden könnte [2]. Hinsichtlich der allgemeinen Zwangsbefugnisse der Streitkräfte stellten daher auch die Vorschriften zur Begrenzung des Waffengebrauchs (Tumult VO 1835/Waffengebrauchsgesetz 1837) keine grundlegende Eingrenzung der insoweit anderweitig als zugelassen angesehenen militärischen Zwangsmittel dar.

Eine genauere Umschreibung des Anwendungsgebietes des Verwaltungszwanges erfolgt erstmalig im Rahmen des zweiten Schrittes der Stein`schen Reformen, - in der Kreisordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 13. Dezember 1872 [3]. Auch wird in weiteren Reformgesetzen "das Prinzip der Gesetzmäßigkeit des Zwangsverfahrens" begründet. Doch zu Inhalt und Umfang des Zwangsmittels "Unmittelbarer Zwang" - ausgeübt durch Streitkräfte - werden keine bindenden Gesetzesvorschriften erlassen. Bedeutsam ist, daß von der fortschreitenden rechtsstaatlichen Durchdringung der Zwangsverfahren nicht die sogenannte"Exekutivgewalt des Königs" nach Art. 45 preuß. VU 1850 erfaßt wurde. Ihrer konnte sich der König auch im Wege des Einsatzes derStreitkräfte bedienen, wenn auch in den Schranken des Art. 36 preuß. VU 1850 [5]. Gleichermaßen bemerkenswert ist, daß ungeachtet der normativen Absicherung

---

1) vgl. Jess-Mann, S. 29.
2) dazu Kroß, S. 12.
3) i.d. Fassung v. 19. März 1881. (GS S. 155).
4) vgl. Jess-Mann, S. 34
5) dazu oben 1. Teil, 2. Absch. D I 2.

A

des Verwaltungszwangsverfahrens in den Jahren zwischen 1875 - 1885 [1] die Anwendung des "Verwaltungszwanges" - auch durch Streitkräfte - immer noch weitgehend dem Ermessen der Behörden überlassen blieb. Selbst die zivilprozeßualen Regelungen des Deutschen Reiches [2] sahen noch die Unterstützung der Streitkräfte in der Zwangsvollstreckung vor.

Erst die Bestimmungen der Weimarer Wehrverfassung über den Einsatz von Streitkräften im polizeilichen Kompetenzbereich (insbesondere § 17 WehrG 1921) schlossen eine allgemeine Vollstreckungshilfe der Streitkräfte für Behörden und Gerichte aus [3]. Die diesen Feststellungen widersprechenden Regelungen des alten Rechts konnten infolge des Übergangs der Wehrhoheit auf das Reich (Art. 79 WRV) keinen Anspruch auf allgemeine Gültigkeit erlangen [4]. Für Festnahmen durch die Streitkräfte zugunsten von Gerichten und Staatsanwälten fehlte die gesetzliche Ermächtigung, die den Streitkräften auch nicht über das Rechtsinstitut der "Amtshilfe" hätten eingeräumt werden können [5]. Auch §§ 758 Abs. 3, 789 ZPO [6] räumten den Vollstrekkungsbehörden bei Widerstand des zivilen Vollstreckungsschuldners über die polizeilichen Vollzugskräfte hinaus kein Recht ein, etwa im Wege der Requisition auf die Streitkräfte zurückzugreifen. Im Rahmen von Vollstreckungshandlungen der Gerichte und Beamte wäre ein Eingreifen der Streitkräfte theoretisch nur im Zusammenhang mit den Fallgestaltungen des § 17 Abs. 1 WehrG 1921 denkbar gewesen, wenn etwa die zivilen Stellen einmal mir ihren Vollzugskräften nicht mehr ausgereicht hätten, weil ein Vollstreckungsschuldner über das übliche Maß des Widerstandes hinaus eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im übrigen gebildet hätte [7].

---

1) zu den Gesetzeswerk. vgl. Jess-Mann, S. 33 ff.
2) § 758 Abs.3(§ 678 Abs.3)Zivilprozeßordnung (ZPO)v. 30.1.1877 (RGBl.1877,S.83);dazu Kroß,S. 7 Fn. 3.
3) vgl. Liepmann, S.12 f; folgend Kroß, S. 40.
4) Einz. bei Kroß, S. 43 f.
5) vgl. unten 3.Teil,1.Absch.B.I;Lepper, S.31 ff;Liepmann, S. 14 Fn. 2;
6) i.d.F.v. 13.5.1924 (RGBl.1924 I, S. 437).
7) im einzelnen zu weitgehend Kroß, S.41,der offenbar den Widerstand allein ausreichen lassen will.

Zum administrativen Einschreiten der Streitkräfte bei der Ausübung von Verwaltungszwang und Zwangsvollstreckung ist demnach festzuhalten: Mit dem Ausbau des Rechtsstaates und der Vervollkommnung der zivilen Exekutivgewalt übernehmen die Polizeivollzugskräfte die bislang von den Streitkräften auf den Gebieten des Verwaltungszwanges und der zivilen Zwangsvollstreckung mit wahrgenommenen polizeilichen Aufgaben völlig. Selbst funktionell unselbständige Betätigungen mit Weisungsabhängigkeit entfallen in diesem Tätigkeitsbereich für die Streitkräfte mit Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung.

B. Der Einsatz von Streitkräften im Recht des Ausnahmezustands (Intervention-Belagerungszustand-Diktatur) [1]:

Unberücksichtigt blieben bislang jene umstrittenen Fälle militärischer Tätigkeit im Innern, die nach der herkömmlichen Dogmatik [2] nicht (mehr) der allgemeinen polizeilichen Gefahrenabwehr, sondern der politischen, staats- und kriegsvölkerrechtlichen Ebene des staatlichen Verfassungsschutzes a l l e i n durch die Streitkräfte zugeordnet werden. Dabei ist im Hinblick auf die Frage nach Art und Umfang eines innerstaatlichen Auftrags der Streitkräfte von Bedeutung, inwieweit die in diesem Zusammenhang entwickelten verfassungsrechtlichen Rechtsinstitute der Bundesintervention (Art. 25 ff WSchlA 1820) bzw. des Belagerungszustands (Art. 68 BRV) oder der Diktatur (Art. 48 Abs. 2 WRV) zur Behebung existentieller Notlagen [3] des Staates dem Auftrag zur Kombattantenabwehr zwar ähnlich sind, letztlich jedoch als Ausdruck einer dritten, neben den Einsätzen zu polizeilichen Zwecken stehenden Aufgabe "sui generis" der

1) vgl.die Gesamtdarstellg.z.B. v. Kreutzer, Ausnahmezustand, S.9-38; zu den Begriffen vgl. Boldt, S.13 ff;im übrigen Parche, S. 43 ff;Kroß, S. 110 ff.
2) oben 1.Teil, 2.Absch. C I 2; im übrigen Töndury, S. 135; Lepper, S. 30 u. 35 ff;
3) unter dem Begriff "Staatsnotstandslagen" erfaßt; vgl. oben 1. Teil, 2. Absch. C II 1.

B

Streitkräfte im Rahmen des traditionallen Wirkungskreises (Aufgabe i.w.S.) erscheinen [1].

I . Die Bundesintervention als Vorstufe des Ausnahmezustandes:

Leicht zu verwechseln mit den schon erwähnten Rechtsinstituten "Belagerungszustand" [2] und "Bundeszwang" (Reichsexekution) [3] ist die einem Land zur Abwehr innerer Unruhen erwiesene B u n d e s h i l f e oder auch "Bundesintervention", wie sie beispielhaft in Art. 26 Schlußakte der Wiener Ministerkonferenzen vom 15. Mai 1820 (=WSchlA) [4] geregelt war.

1. Die Aufgabe der Bundesintervention nach Art. 26 WSchlA:

Unter den Begriff "Bundesintervention" sind alle Vollzugsmaßnahmen zur Unterstützung einer bundes- oder verfassungstreuen [5] Regierung durch den Oberstaat und andere Gliedstaaten zu verstehen, welche in der Regel mit, aber in Ausnahmefällen auch ohne Hilfeersuchen erfolgen, um die durch verfassungsfeindliche Kräfte gefährdete oder gestörte öffentliche Sicherheit und Ordnung des Gliedstaates zu sichern bzw. wieder herzustellen [6].

Voraussetzungen der Bundesintervention waren zunächst gem. Art. 26 S. 1 WSchlA die durch "Widersätzlichkeit der Untertanen" bedingte "unmittelbare Gefährdung" der nicht weiter konkretisierten "inneren Ruhe" oder der Ausbruch einer wirklichen "Aufruhr". Zwar wurde als zweite Voraussetzung einer zulässigen Inter-

---

1) zum Streit der Zugehörigk.(schwerer)innerer Störungen zum Streitkräfte-Auftrag vgl. Kroß,S.138;Hoffmann, S.109 ff.
2) dazu unten 1. Teil, 3. Absch. B II-IV.
3) dazu unten 1. Teil, 3. Absch. C.
4) Text bei E.R.Huber, Dok. I, S.81 ff,Nr.30;dazu u. zur Deutschen Bundesakte v. 8.6.1815 (Text E.R.Huber Dok.I,S.75 ff, Nr.29) bei Zachariä,Gesetze I, S.2ff, 15 ff;E.R.Huber, Geschichte I,S.543ff;556ff,640ff, 735 ff.ders. AÖR 79 (1953/54),3 ff, 9 ff.
5) zweifelhafte Intervention gegen Kurhessen (1850),insoweit zutr . E.R.Huber, Geschichte II,S. 908ff,912.
6) vgl. E.R.Huber, Geschichte I, S. 631.

vention des Bundes in Fällen einer "offenen Aufruhr" oder "gefährlicher Bewegungen in mehreren Bundesstaaten" regelmäßig ein Hilfeersuchen des betreffenden Landes gefordert (Art. 25 S. 2 in Verbindung mit Art. 26 WSchlA); doch konnte der Bund auch aufgrund eines nur vermuteten (fiktiven) Hilfeersuchens einschreiten [1]. Zu Anfang war bei der "unerbetenen" Hilfeleistung dem Wortlaut des Art. 26 S. 2 WSchlA folgend nur an den Fall gedacht, daß die Landesregierung "durch die Umstände" gehindert war, die "Hülfe des Bundes zu begehren" [2]. Ohne an dieser Stelle auf Einzelheiten der Interventionsanordnung gem. Exekutionsordnung vom 3.8.1820 [3] bzw. der Durchführung aufgrund der Generalermächtigung in Art. 3 WSchlA mittels gliedstaatlicher Regierungen eingehen zu können [4], ist hinsichtlich des Zieles aller Maßnahmen hervorzuheben, daß diese sich (wie auch im Recht des Belagerungszustandes) in der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erschöpfen mußten. Zu diesem Zweck konnte der bestellte Bundeskommissar das der Intervention unterworfene Land nicht nur mit den Bundestruppen (Landeskontingente) unter "militärischen" Voraussetzungen besetzen [5], sondern auch letztlich die Regierungsgewalt an sich ziehen (Sequestration).

Abgrenzend zu anderen Rechtsinstitutionen ist insgesamt zu vermerken: Zum Belagerungszustand bestand dogmatisch gesehen die Besonderheit, daß das Institut der Bundesintervention in erster Linie als Unterstützungsakt für die betroffene Landesregierung angesehen werden mußte, deren grundsätzliche Zuständigkeit zur Gefahrenbeseitigung in Art. 25 S.1 WSchlA - von den im Interesse der Bundessicherheit vorge-

---

1) Einz. bei Parche, S. 45 ff.
2) i.d.S. Kölble, Polizei 1960, 45; folgend v.Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. IV 7a cc (S. 2549).
3) Text bei E.R. Huber, Dok. I, Nr. 37.
4) dazu E.R. Huber, Geschichte I, S. 597 ff; Parche, S. 46 ff, 49.
5) vgl. E.R. Huber, aaO., S. 632 ff; der Bundeskommissar unterlag der polit. Kontrolle der Bundesversammlung -vgl. E.R.Huber, AÖR 79 (1953/54), 19.

B

sehenen Ausnahmen gem. Art. 25 S. 2 abgesehen -, seitens des Bundesstaates nicht angetastet wurde [1]. Die Abgrenzung zur B u n d e s e x e k u t i o n ließ sich zwar begrifflich absichern, weil letztere an der Nichterfüllung dem Bund gegenüber obliegender Pflichten eines Gliedstaates anknüpft; in der Praxis konnten Überschneidungen jedoch beobachtet werden, auf die an passender Stelle zurückzukommen ist.

2. Vom föderativen Interventionssystem zum Ausnahmerecht des Zentralstaates:

Obwohl tatsächlich, rechtlich und verfassungsgeschichtlich ein eigenständiges Rechtsinstitut zur Bekämpfung von Ordnungsumstürzen, verliert die Bundes-/Reichsintervention im Laufe des 19. Jahrhunderts bis zur preußisch-deutschen Reichsgründung 1871 gegenüber dem Recht des Belagerungszustandes an Konturen und Eigenständigkeit [3].

Die Verfassung der Paulskirche vom 28. März 1849 [4] sah noch eine der Bundesintervention des Deutschen Bundes in Art. 26 WSchlA vergleichbare Reichsintervention in § 52 S. 2 Nr. 2 vor [5]. Zu beachten ist, daß neben den Regelfällen der requisitionsabhängigen Bundesintervention bei ausdrücklichen bzw. vermuteten Hilfeersuchen ein weiterer Fall s e l b s t ä n d i g e n Eingreifens der Zentralgewalt im Paulskirchen-Entwurf ausdrücklich vorgesehen wurde: Danach sollte die Reichsgewalt selbständig (aus eigenem Recht) zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und Ordnung in einem deutschen Staate auch dann einschreiten dürfen, wenn die betreffende Landesregierung nicht nur zur Requisition notorisch außerstande war, sondern auch wenn "der gemeine Reichsfrieden bedroht (erschien)".

---

1) vgl. E.R. Huber, Geschichte II, S. 910; Parche, S. 53.
2) vgl. E.R. Huber, Geschichte I, S. 637.
3) Einz. bei E.R. Huber, Geschichte II, S. 170, 838 ff; Geschichte III, S. 1029 ff.
4) BGBl. 1849, S. 101.
5) auch Kölble, Polizei 1960, 45.

Schon die Verfassungspraxis des Deutschen Bundes hatte in diesem Sinne eine selbständige präventive (requisitionsunabhängige) Bundesintervention gekannt. Als anläßlich des Frankfurter Wachensturms im Jahre 1833 [1] die Voraussetzungen eines "Aufruhrs" zweifelhaft erscheinen mußten und der dortige Senat sich somit nicht zu einem Hilfeersuchen nach Art. 25 WSchlA veranlaßt sah, wurde Frankfurt mit Hinweis auf die Gefahr für die dort tagenden Organe des Deutschen Bundes mit Bundestruppen belegt. Dabei wurde vergeblich versucht, diesen seiner Zeit ungeregelten Fall über eine Zusammenschau von Art. 26 mit Art. 28 WSchlA [2] zu rechtfertigen bzw. eine Lücke zu finden, um diese in bedenklicher Weise durch ein "übergesetzliches Bundesnotrecht" [3] schließen zu können. Wie dieser praktische Fall zeigt, hätten derartige Ausnahmen von den gesetzlichen Requisitionsvoraussetzungen (im Interesse der inneren Bundessicherheit) auch im Paulskirchen-Entwurf dazu führen können, die Bemühungen der Gliedstaaten um weitreichende Bekämpfung von Unruhen aller Art durch tiefgreifende Interventionsmaßnahmen der Zentralgewalt [4] lahmzulegen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß entwicklungsgeschichtlich die formale Grenze des Interventionsrechts gegenüber dem Recht des Ausnahmezustandes [5] erreicht war, welcher seinerseits ein selbständiges Recht der erstarkenden Zentralgewalt zur Bekämpfung vielfältiger Notlagen des Staates umfaßte. Die schon in der Paulskirchen-Verfassung deutlich hervorgetretene "unitarisierende Wirkung" [6] eines zentralen Verfassungsschutzes wird ohne eine "Lücken"-Theorie später in den Bestimmungen zur Regelung der Ausnahmegewalt im Reichsbelagerungszustand Art. 68 BRV bzw.

---

1) dazu E.R.Huber, Geschichte II, S. 164 ff.
2) =gefährliche Verbindungen und Anschläge in mehreren (!) Bundesstaaten, vgl. E.R.Huber, Geschichte II, S. 170.
3) dazu Parche, S. 60 ff, 63 f; im übrigen unten 3. Teil, 1. Absch. B II3.
4) vgl. § 55 Abs. 1 Nr. 3 Paulskirchen-Vfg. (=Anwendung von bewaffneter Macht).
5) vgl. in § 197 Paulskirchen-Vfg. (E.R.Huber, Geschichte II, S. 840).
6) vgl. E.R.Huber, AÖR 79 (1953/54), 11, 15.

B

der Diktatur Art. 48 Abs. 2 WRV aufgefangen. In ihnen ging das ältere Bundesinterventionsrecht des frühen 19. Jahrhunderts vollständig auf [1]. Lediglich in Art. 91 Abs. 2 Bonner Grundgesetz fanden sich später Ansätze jüngerer interventionsrechtliche Regelungen wieder [2].

Somit läßt sich festhalten, daß e x i s t e n t i e l l e Gefahren aufgrund Störungen aus dem Innern samt den damit verbundenen Aufgaben der Streitkräfte in der Folgezeit im wesentlichen in den Rechtsinstituten des Belagerungszustandes und der Diktatur erfaßt werden. Deren Wesensmerkmale - soweit sie das Streitkräftehandeln betreffen - sind im folgenden zu erörtern.

II. Der Einsatz von Streitkräften nach Erklärung des Belagerungs-(Kriegs-)zustandes im Vollzug des Art. 68 BRV und des preußischen Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851:

Mit Inkrafttreten der Verfassung des Norddeutschen Bundes [3] und der mit dieser identischen des Bismarck-Reiches im Jahre 1871 [4] wurden Aufgaben und Befugnisse der Streitkräfte bei der Bekämpfung existentieller Gefahren für Bestand und Ordnung des Staates, die an die Verhängung des Kriegs- bzw. Belagerungszustandes geknüpft waren, reichseinheitlich erfaßt. Die bis dahin neben Art. 25 ff WSchlA vorherrschenden Ermächtigungen der Glied-Staaten mit vielfältigen

---

1) vgl. E.R. Huber, Geschichte II, S. 839 u. ders. in Huber-Festgabe (1975), S. 213 Fn. 43; eingeh. Würdigung von Parche, S. 63 f.
2) dazu v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. IV 7 a cc (S. 2549).
3) 16.4.1867 (BGBl. 1867, S. 2), Text E.R. Huber, Dok. II Nr. 187 (S. 227 ff).
4) "Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871" (RGBl. S. 63); Text E.R. Huber, Dok. II, Nr. 218 (S. 288); Parche, S. 70 ff (Rechtsnachfolgetheorie); Chr.-Fr. Menger, Verfassungsgeschichte, S. 147 (Identitätstheorie).

requisitionsbedingten und requisitionsunabhängigen Einsätzen im "Inneren Notstand" verloren im Hinblick auf die militärischen Kompetenzen an Bedeutung [1]. Ihnen soll daher in diesem Zusammenhang - von Preussen abgesehen - nicht nachgegangen werden.

1. Begriff und Wesen des "Ausnahmezustands" (Kriegs- und Belagerungszustand):

Betrachtet man den Ausnahmezustand ("Staatsnotstand")[2] nicht von seinen tatsächlichen Erscheinungsformen (Staatsnotstandslagen)her, sondern nunmehr als r e c h t l i c h e n Zustand [3] nach seiner rechtsförmlichen Bejahung durch bestimmte Staatsorgane, so bereitet schon die begriffliche Erfassung dieses rechtlichen Zustandes im Schrifttum einige Schwierigkeiten: Um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert wurden die ursprünglich aus der französischen Revolution stammenden Begriffswendungen vom Ausnahmezustand, Kriegs- und Belagerungszustand in die konstitutionell deutsch-preußische Verfassungsentwicklung übernommen [4]. In neuerer Zeit finden sich vielfach verwirrende Begriffsbildungen wie "staatsrechtlicher Notstand"[5], "innenpolitischer Notstand" [6], "öffentlicher Notstand" [7], insbesondere aber "Innerer Notstand" [8] - mehr oder weniger ohne Aufgabe der historisch überkommenen Terminologie. Auch die Bezeichnungen "Staatsnotstand" [9] oder "Ausnahmezustand" [10] werden sowohl mit gleicher Bedeutung als auch mit unterschiedlichem Sinn [11] gebraucht.

---

1) vgl. zu den gliedstaat.Gesetzen über Kriegs-u.Belagerungszustand Strupp,S.18 ff;Einz.bei Parche,S.53ff zum Problem des landesr.Ausnahmezustands,Kroß,S.23 f.
2) z.B.Folz,S.22 m.w.N.;s.o.1.Teil,2.Absch. C II 1.
3) dazu vgl. Speidel,S.6;Parche,S.16;grundl.Boldt,S.13ff
4) Einz.bei Boldt,S.17-23,60ff,193 ff.;Fromme,DÖV 1960, 73off.
5) Martens, S. 55;Lepper, S. 35 ff.
6) Karpinski, S. 17 ff.
7) Dierske, Wehrkunde 1963, 293.
8) z.B. Flor, DVBl.1958,149;Ule, DVBl.1967, 872.
9) Folz, S. 27 ff.
10) Hesse,DÖV1955,741ff;Kimmel, S. 1 ff.,94 ff.
11) vgl. Mattenklott, S. 9 ff; Fromme DÖV 1960, 730; insgesamt jetzt Parche, S. 43, 70, 93; Keidel, S. 6

B

Die synonyme [1] Begriffsbildung "Kriegs- und Belagerungszustand" beruht historisch auf einer gleichartigen Einschätzung innerer und äußerer Gefahren und diente dogmatisch noch in neuerer Zeit dazu, den Einsatz von Streitkräften zur Bekämpfung von dem Kriegszustand vergleichbarer, i n n e r e r Gefahren zu rechtfertigen [2]. Die Vorstellung einer belagerten Festung (=Belagerungszustand) mag dabei allzu technisch erscheinen und allenfalls dazu dienen, den im Zusammenhang mit dem Ausnahmeregime gesteigerten Anspruch des Staates auf Gehorsam und Opfer der Bürger abzuleiten [3]. Bei dem im 19. Jahrhundert üblicherweise verwandten Begriff "Belagerungszustand" [4] muß einerseits zwischen seinen Voraussetzungen und der Verhängung, andererseits zwischen den rechtlichen und tatsächlichen Folgen differenziert werden.

Nach konstitutionellem Staatsrecht läßt sich insoweit der(große)Belagerungszustand [5] als eine Art Ausnahmeregiment verstehen, das der Inhaber der höchsten Gewalt unter der Voraussetzung eines mit besonderer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verbundenen Krieges oder Aufruhrs unter speziellen formellen Voraussetzungen zum Zwecke der Bewahrung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung verhängen kann[6]. Die Rechtswirkungen sind insbesondere der Übergang der vollziehenden Gewalt von der zivilen auf militärische Behörden, die Suspension einzelner Grundrechte und die Befugnis der m i l i t ä r i s c h e n V o l l z u g s o r g a n e , die zur Notstandsbeseitigung erforderlichen Maßnahmen unabhängig von den normalen Zuständigkeits- und Verfahrensnormen treffen zu dürfen[7]. Diese Begriffsbestimmung verdeutlicht

1) zutr. Haldy, S.3;Kroß,S.23 Fn.4;mißgedeutet v.Parche S. 7 ff.
2) vgl.Haldy,S.24 f;Lepper,S.35f m.Fn.106; oben 1.Teil, 2.Absch. C I 2; im übrigen 3.Teil,1.Absch. B II 3a,b.
3) zutr. Haedge, BWV 1967, 98.
4) zur Begriffsklärg. Boldt,S.14 ff; eingehend dazu Parche,S. 71 f;
5) zusätzl.Folz, S. 36 ff, Huber, Geschichte III S. 1042 ff; Haldy; Kroß, S. 23 ff.
6) in Anlehn.an die für die Zeit 1848-1851 gewählte phänomenolog.Begriffsbildung bei Boldt,S.14.
7) vgl.E.R.Huber, Geschichte II, S. 840;Keidel, S. 25 m. Fn. 75-77.

die im Zusammenhang mit militärischen Einsätzen im Ausnahmezustand aufgeworfene Frage nach einer besonderen "verfassungspolitischen Zielsetzung" [1] des Rechtsinstituts "Belagerungszustand", weil weder die allgemein-polizeiliche Gefahrenabwehr noch etwa die kriegsvölkerrechtliche Abwehr äußerer Gegner, sondern vielmehr eine davon gesonderte Aufgabe der "Sicherung der staatlichen Existenz" [2] gegenüber Ordnungsumstürzen im Innern dieses Rechtsinstitut zu qualifizieren scheint.

2) Der kleine und große Belagerungszustand:

Das Recht, den Belagerungs- oder Kriegszustand über das ganze Bundesgebiet oder seine Teile zu verhängen, stand der Bundesversammlung des Deutschen Bundes noch nicht zu. Nur in den Bundesfestungen bestand dieses Recht nach Maßgabe des Festungsreglements [3].

Als leichtere Form des Ausnahmezustandes (großer Belagerungszustand) war noch der "kleine Belagerungszustand" bekannt, wie er bereits in § 197 Paulskirchen-Verfassung vorgesehen war [4]. Das zu Art. 111 preuß. VU 1850 erlassene landesrechtliche Ausführungsgesetz [5] sah für den Fall eines "Krieges oder Aufruhr" und "bei dringender Gefahr" den Einsatz der Streitkräfte vor, und zwar im

(1) kleinen Belagerungszustand (§ 16 BZG) ohne Übergang der vollziehenden Gewalt auf den Militärbefehlshaber [6]

(2) großen (oder echten) Belagerungszustand (§ 2 BZG)

---

1) Boldt, S. 103, 170.
2) Kroß, S. 182 im Hinbl. auf Art. 48 Abs. 2 WRV.
3) vgl. E.R. Huber, Geschichte I, S. 632 i.V.m.S.614 f.
4) zur Terminologie Haldy, S. 62 ff; Einz. b. Strupp, S. 143; E.R. Huber, Geschichte III, S. 1046 i.V. m. II, S. 840; H. Kreutzer, aaO. S. 12.
5) Preuß.Gesetz über den Belagerungszustand (BZG) v. 4.6.1851 (GS 1851, S. 451), Text bei E.R. Huber, Dok. I, S. 414 ff.
6) lediglich Machterweiterung des zivilen Staatsministeriums - vgl. Haldy, S. 37 f, 62 f.

durch Übergang der vollziehenden Gewalt auf den Militärbefehlshaber nach förmlicher Erklärung im Augenblick der Bekanntmachung der Erklärung (§ 4 BZG) [1].

Entscheidend war, daß in beiden Fallgestaltungen u.a. der Art. 36 preuß VU 1850 außer Kraft gesetzt werden konnte, der den requisitionsbedingten und selbständigen Einsatz der Streitkräfte zu administrativen Zwecken rechtsstaatlich begrenzte [2]. Reichsrechtlich wurde der (große) Belagerungszustand in Art. 68 BRV geregelt, wozu der "kleine Belagerungszustand" des preußischen Rechts über Art. 68 S. 2 BRV nach damals vorherrschender Ansicht nicht gerechnet werden konnte [3]. Landesrechtliche Regelungen betreffend den kleinen Belagerungszustand blieben insgesamt daher unangetastet, nachdem die Bestimmungen für den großen Belagerungszustand reichseinheitlich (abgesehen von Bayern) [4] gem. Art. 68 BRV i.V.m. dem Gesetz über den Belagerungszustand vom 4.6.1851 in Kraft getreten waren [5]. Die Frage der Zulässigkeit des landesrechtlichen neben dem reichsrechtlichen Ausnahmezustand blieb jedoch bis in die Zeit des Ersten Weltkrieges in Literatur und Praxis umstritten [6]. Ohne auf Einzelheiten eingehen zu können, mag die Feststellung genügen, daß jedenfalls die preußische DVO vom 19.3. 1914 im Abschnitt "Vom Kriegs- und Belagerungszustand" die Erklärung eines Landesbelagerungszustand nicht verbot [7].

---

1) Einz. Haedge, BWV 1967, 99; Ule, DVBl. 1967, 865.
2) dazu oben 1. Teil, 2. Abschnitt D I 2; Kroß, S. 12 ff; Parche, S. 57 ff, 85 ff m.w.N.
3) vgl. E.R. Huber, Geschichte III, S. 1046, 1053; Folz, S. 41 Fn. 80; Parche, S. 74 ff mit Fn. 21.
4) Einz. neuerdings Kimmel, S. 86-93.
5) von der Existenz allein eines reichsrechtlichen BZ ging die h.M. aus- z.B. Haenel, S. 440 ff; Laband, StR IV, S. 44 ff; 48.
6) vgl. Boldt, S. 166 ff; zum Meinungsstreit Kroß, S. 24 Fn. 2; Parche, S. 81 f mit Fn. 57.
7) vgl. III.Teil, Ziff. 4 ff; dazu Romen-Rissom, S. 118 ff.

3. Voraussetzungen der Erklärung des Reichsbelagerungszustandes (Art. 68 BRV in Verbindung mit BZG 1851):

Der Kaiser (nicht als Delegierter ein Militärbefehlshaber) [1] konnte nach Art. 68 BRV, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiet bedroht war, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Die "öffentliche Sicherheit" war danach zwar das zu schützende Rechtsgut [2], ohne daß sich aber ansonsten aus Art. 68 S. 1 BRV die Voraussetzungen für die Erklärung des Belagerungszustandes ergeben hätten [3]. Anstelle des gem. Art. 68 S. 2 BRV vorgesehenen und nie ergangenen Reichsgesetzes konkretisierten die §§ 1/2 des preuß. BZG 1851 die Voraussetzungen insoweit, daß der Belagerungszustand - neben dem Fall eines Krieges - nur im Falle eines Aufruhrs" bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit" erklärt werden durfte.

Die allgemein gehaltene Schutzklausel des Art. 68 BRV wurde dahin interpretiert, daß sie keine kontitutionelle Ausnahmegewalt des Kaisers für eine Naturkatastrophe, Verfassungsstörung oder Wirtschaftsstörung enthielt [4], die weiterhin Fälle statthaften polizeilichen Einschreitens blieben. Ansonsten wurde sich die Literatur nicht darüber einig, ob restriktiv für einen Aufruhr eine staatsgefährdende Absicht im Sinne einer "Zusammenrottung" [5] zu fordern oder extensiv verstanden der strafrechtliche Aufruhrbegriff anzuwenden sei [6]. In jedem Falle muß man unter "Aufruhr" die spezifisch politisch begründeten Umsturzversuche rechnen, einerlei ob sie unmittelbar gegen die Regierung oder allein gegen öffentliche Einrichtungen (z.B. Parla-

---

1) h.M. - vgl. Haldy, S. 52; dazu Kroß, S. 26 Fn. 1,2.
2) vgl. Boldt, S. 125 ff.
3) h.M. - etwa Strupp, S. 24; abw. v. Nicolai, S. 17; zum Streit bei Haldy, S. 39 ff.
4) z.B. Laband, StR IV, S. 45 m.w.N.; E.R. Huber, Geschichte III, S. 1048; folgend Kroß, S. 25 f; H. Kreutzer, S. 16 f.
5) so Haldy, S. 47 ff.
6) so Haenel, S. 435; Pürschel, S. 41.

mente) gerichtet sind [1].

Die Versuche des staatsrechtlichen Schrifttums im übrigen, den Begriff "der dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit" inhaltlich auszufüllen, blieben erfolglos. Formeln wie "höherer Grad der Gefährdung" [2] zeigen, daß es letztlich dem Kaiser oblag, über das Vorliegen dieser Voraussetzungen "allein nach freiem Ermessen" zu entscheiden [3].

Auch die notwendigen formalisierten Erklärungen [4] zur Auslösung des Belagerungszustandes und seiner Beendigung standen auf Reichsebene dem Kaiser allein zu. Der "beschränkte Belagerungszustand" der Paulskirchen-Verfassung mit Verhängung durch die Regierung (nicht den Kaiser) und Kontrollmöglichkeiten durch die Parlamente hätte sich demgegenüber seiner Zeit noch als rechtsstaatlich fortschrittlich erwiesen [5].

Die Formalisierung des gesamten Verfahrens war dennoch eine der wirksamsten Sicherungen gegen einen Mißbrauch der Ausnahmegewalt [6]. Der § 3 BZG 1851 sah vor, die Erklärung des Belagerungszustandes bei "Trommelschlag oder Trompetenschall" zu verkünden und außerdem durch Mitteilung an die Gemeindebehörden, durch Anschlag an öffentlichen Plätzen und durch öffentliche Blätter ohne Verzug zur allgemeinen Kenntnis zu bringen [7].

4. Wirkungen des historischen Belagerungszustandes:

In § 4 BZG zeigte sich das charakterische Merkmal der Erklärung [8] des historischen Belagerungszustandes -

---

1) vgl. dazu Lepper, S.47 ff; E.R.Huber, Geschichte III, S. 1048 rechnet dazu soziale Konflikte (Streiks).
2) Strupp, S. 27; Pürschel, S. 159 ff.
3) vgl. Pürschel, S. 42; folgend Parche, S. 75 m.w.N.
4) Einz. Pürschel, S.347ff; zur Frage der ministeriellen Gegenzeichg. vgl. Parche, S. 78 Fn. 40.
5) dazu E.R. Huber, Geschichte II, S. 840.
6) vgl. E.R. Huber, Geschichte III, S. 1049; kritisch dazu Parche, S. 88 ff.
7) Einz. b. Pürchel, S.48 ff, zur Verkündungspflicht im Reichsgesetzblatt vgl. Haldy, S.59 ff; Strupp, S. 29.
8) dogm. wurde sie zum Kreis der Vollziehung gerechnet, vgl. Haenel, S. 444.

der unmittelbare Übergang der vollziehenden Gewalt auf die vom Kaiser eingesetzten Militärbefehlshaber [1]. Dies waren in der Regel die Generäle in den Korpsbezirken [2]. Damit wurden die Militärbefehlshaber für alle Aufgaben der Verwaltung in jeder Ebene zuständig; lediglich formelle Gesetzgebung und Rechtssprechung blieben ausgeschlossen [3]. Zwar konnte jede Zivilbehörde weiter arbeiten, mußte aber damit rechnen, jederzeit nach bestimmten Weisungen der Militärorgane verfahren zu müssen [4]. Der Kaiser und Befehlshaber des Reichsheeres (Art. 63 Abs. 1 BRV) konnte den ihm unmittelbar unterstellten Militärbefehlshabem seinerseits Befehle hinsichtlich der Ausübung der Zivilgewalt erteilen. Gemeinde- bzw. Landesgrenzen bedeuteten für den Inhaber der vollziehenden Gewalt kein Hindernis bei der Ausübung seiner Befugnisse [5]. Obschon durch das Recht des Belagerungszustandes damit eine grundsätzliche Verschiebung der Gewaltenverhältnisse zu beobachten war, wurde die Anordnung belagerungsrechtlicher Maßnahmen doch vielfach als eine Verwaltungstätigkeit angesehen [6].

5. Die Stellung der Streitkräfte im Vollzug des Belagerungszustandes [7]:

Den Militärbefehlshabern standen weitergehend als den Zivilbehörden im Normalfall einschneidende Befugnisse zu, womit sich das Kriegszustandsrecht des Kaiserreichs deutlich von dem Recht der Normallage unterschied:
Die zu ergreifenden Maßnahmen brauchten sich nicht darin zu erschöpfen, der Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu dienen [8].

1) vgl. Strupp, S.46 demgegenüber das Bay. Gesetz über den Kriegszustand v. 5.11.1912 - dazu Kroß, S.26 m.Fn. 4;
2) abweichend im I. Weltkrieg; Einz. Boldt, S. 141 ff.
3) vgl. Strupp, S.48, 51; Boldt, S.139, 141 m.w.N.
4) vgl. Laband, StR IV, S.46; ähnl. Parche, S. 79.
5) vgl. E.R. Huber, Geschichte III, S. 1050 ff.
6) vgl. Gather, S.15 unter Bezug auf Heckel, AÖR 22 (1932), 283 f.
7) zu Einz. wird auf Kroß, S. 26-32 verwiesen.
8) dazu vgl. Kroß, S. 147, 181 f;

Ohne ausdrücklich genannt zu sein, waren die Streitkräfte Herr des Belagerungszustandes. Ihr Einsatz als Belagerungszustands- Maßnahme blieb nach erklärtem Belagerungszustand dem Militärbefehlshaber überlassen[1]. Daher konnten die Streitkräfte nicht nur o h n e Requisition der Zivilbehörden[2], sondern auch zu anderen Zwecken als im Regelfalle eingesetzt werden.

In der Schlußzeit der Entwicklung des Belagerungszustandes (im Ersten Weltkrieg)wurde den Militärbefehlshabern sogar das Recht zum Erlaß von Notverordnungen zuerkannt, soweit sie im Interesse der öffentlichen Sicherheit ergingen (wie z.B. die Regelungen in den öffentlichen Lebensbereichen der Wirtschaft, des Verkehrs, Gesundheit etc.)[3].

Zur Begründung dieses Rechts, Notverordnungen auch außerhalb der Befugnis als Inhaber der vollziehenden Gewalt erlassen zu dürfen, wurde § 9 1t.b BZG 1851 herangezogen: Auch wenn darin nur Strafandrohungen gegen die von den Militärbefehlshabern erlassenen Verbote enthalten waren, nahmen Reichsgericht und überwiegende Meinung im Anschluß an die im Ersten Weltkrieg geübte Praxis damit zugleich die Ermächtigung zum Erlaß besagter Verordnungen an[4].

Von diesen einschneidenden Befugnissen der Militärbefehlshaber als Inhaber der obersten Zivilgewalt nach Verhängung des Belagerungszustands abgesehen, richtete sich der Unmittelbare Zwang (Schußwaffengebrauch) an-

---

1) zutr. Parche, S. 89.

2) Das Erfordernis der Requisition (bzw.Gesetz) für den Streitkräfteeinsatz gem.Art.36 preuß VU war gem.§ 5 BZG 1851 i.V.m.Art. 111 preuß.VU neben entscheidenden Grundrechten mit Verhängung des BZ außer Kraft gesetzt -dazu Kroß, S.28 ff;Parche,S.57 ff.Die Zulässigkeit der Suspension entspr. Bestimmg. anderer Landesverfassungen wurde damit begründet, daß § 5 BZG in Art. 68 BRV rezipiert worden sei; vgl. Strupp, S. 67; Kroß, S. 28 Fn. 3.

3) vgl.Boldt,S.202 ff;E.R.Huber,Geschichte III, S. 1050; Einz. bei Kroß, S. 27 f.

4) vgl.RGSt Urt.v.7.5.1915 (E 49,161);Strupp,S.91 ff; zum Abbau der Befugnisse der Militärbefehlshaber gegen Ende des I. Weltkriegs vgl. Kroß, S. 31 f; im übrigen Kimmel, S. 5 f.

läßlich des Einsatzes militärischer Verbände [1] - entgegen den in jüngster Zeit geäußerten Ansichten [2] - g r u n d s ä t z l i c h nach den bekannten Waffengebrauchsbestimmungen (Tumult VO 1835/WaffengebrauchsG 1837). Die Waffengebrauchsbestimmungen wurden nicht auch von der den Streitkräfteeinsatz als s o l c h e n erleichternden Suspension des Art. 36 preuß VU 1850 erfaßt [3], einerlei, ob es sich um eine Suspension anläßlich des Überganges der vollziehenden Gewalt auf die Militärbefehlshaber infolge Verhängung des (großen) Belagerungszustandes im Sinne Art. 68 BRV gehandelt hat (§§ 4, 5 BZG 1851) - oder um die Suspension gem. § 16 BZG ohne Verhängung des Belagerungszustandes, allein bei "dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit" (kleiner Belagerungszustand) [4].

6. Vom rechtsstaatlichen Belagerungszustand zum machtstaatlichen Ausnahmezustand:

In einer Zusammenfassung der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung des historisch bedingten Begriffs "Belagerungszustandes" bleibt festzuhalten, daß er sich bei aller formal gesetzlicher Unberührtheit verschiedenen Wandlungen unterzogen hat, die eine einheitliche Beurteilung seines Charakters gerade im Hinblick auf den Inneneinsatz der Streitkräfte erschwert haben.

a) Der Belagerungszustand als verfassungspolitisches Rechtsinstitut:

War der rechtsstaatliche Belagerungszustand zunächst nur als ein Mittel militärischer Verteidigung von

1) Ihr Einsatz als Notstandsmaßnahme ist zumindest indirekt im BZG 1851 vorgesehen (§ 8); dazu Parche, S. 79 f.
2) vgl. Brunkow, S.8, der ohne Begründung an Vorgehen "mit völlig enthemmter Gewalt" annimmt; nicht erkennbar bei Parche, S. 89 ff i.V.m. S. 58.
3) zutr. Adolf Arndt, Verfassungsurkunde, zu §4 BZG Anm.1 (Anl.zu Art.111 preuß.VU1850); im übrigen oben 1.Teil 2. Absch. D I 2.
4) für die zweite Alternative auch Haedge, BWV 1967, 99; folgend Brunkow, S. 7

B

Festungen gedacht, so wurde er in den neuen deutschen Verfassungsordnungen des frühen 19. Jahrhunderts als politische Institution [1], nicht jedoch als m i l i t ä r i s c h e Einrichtung [2] übernommen.

Seinen formalisierten Veraussetzungen und verfassungsrechtlichen Bindungen zu Folge war der Belagerungszustand des frühen 19. Jahrhunderts das geregelte Ausnahmerecht des bürgerlichen Rechtsstaates, beherrscht von verfassungsmäßigen Prinzipien [3]. Es handelte sich um einen politischen, verfassungs- und staatsrechtlich besonders geregelten Zustand s u s p e n d i e r t e r verfassungsmäßiger Kompetenzverteilungen, welcher zwischen ziviler (polizeilicher) Exekutivgewalt und militärischer Gewalt [4] lag. Die besondere verfassungsrechtliche Zwecksetzung der Erhaltung des "Status quo" ist es, die den Einsatz der Streitkräfte nach diesem Rechtsinstitut ursprünglich in einer, einem sachlich orientierten Militärbegriff (Verteidigungen nach außen) widerstreitenden Funktion zur polizeilichen Bewahrung der inneren Ordnung zugelassen hat [5]. Danach ist die Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte im historischen Belagerungszustand mit der Aufgabe der Kombattantenabwehr weder vergleichbar gewesen, noch erschöpfte sie sich andererseits in rein polizeirechtlichen Zielsetzungen [6]. Vielmehr hatte unter dem Rechtsinstitut des Belagerungszustandes eine vom Polizeieinsatz w e s e n s m ä ß i g zu unterscheidende Erweiterung des Auftrags der Streitkräfte stattgefunden, auch gegenüber innenpolitischen Umsturzversuchen den "Status quo" zu erhalten und die staatliche Existenz zu sichern [7].

---

1) Einzelheiten bei Boldt, S. 14, 60 ff, 193.
2) so z.B. Bölling, S. 53 für Art. 48 Abs. 2 WRV; da. zu Kroß, S. 125.
3) vgl. Haldy, S. 60; Hesse, DÖV 1955, 742 ff.
4) vgl. Boldt, S. 14; Haldy, S. 63 hält die Suspension von Verfassungsgesetzen nicht für wesensmäßig.
5) Boldt, S. 170;
6) vgl. Haldy, S. 23.
7) im Ergebnis auch Lepper, S.35,36 Fn.106; Liepmann, S.26; Haldy, S.21 ff; Anschütz, Kommentar, S.79,279; Kroß, S.181 ff(Art.48 Abs.2 WRV); für das geltende Recht a.A. etwa Keidel, S. 70.

b) Der Belagerungszustand als machtstaatliches Mittel:

Erst in der Epoche der nationalen Konsolidierung wurde das Bemühen der Literatur deutlich, wegführend von seinem eigentlichen politischen Sinn den Belagerungszustand entweder als polizeiliches Institut zu interpretieren [1] oder andererseits ihm durch mehr formale Interpretation des Wortlauts und der verfassungsrechtlichen Stellung des Art. 68 BRV ("Reichskriegswesen") einen militärischen Charakter abzugewinnen [2].

Da die Schutzklauseln (Aufruhr und Gefahr) eine rechtsstaatliche Eingrenzung dieses Rechtsinstituts nicht grundsätzlich gewährleisten konnten, vermochte sich der Belagerungszustand zu einem "machtstaatlichen Mittel" des auf seinen Selbsterhaltungswillen bedachten Monarchen zu entwickeln [3]. Mochte der Belagerungszustand in seiner verfassungsrechtlichen Ausgestaltung auch rechtsstaatlich streng durchnomiert worden sein, so konnte er in der Spätzeit seiner Entwicklung [4] doch nicht seine Bindung an die monarchische Gewalt und an "Staatsnotrechts"-Vorstellung [5] als einer tragenden Rechtfertigung leugnen . Immerhin hielten sich die Auswirkungen für die Praxis in Grenzen: Der Belagerungszustand wurde nach Erlaß des BZG innerhalb Preußens im Frieden nur 1871 in Königshütte und 1885 in Bielefeld verhängt.[6]

III. Der Einsatz von Streitkräften im Ausnahmezustand des Art. 48 Abs. 2 WRV

Im Sprachgebrauch der Weimarer Reichsverfassung [7] war der Begriff "Ausnahmezustand" weniger üblich [8]; geläu-

1) vgl. Boldt, S. 174 f. m.w.N. S. 193 f.
2) vgl. Laband, StR IV, S. 40ff, 45; Haldy, S. 19, 26 ff.
3) vgl. die scharfe Kritik bei Parche, S. 91 ff.
4) vgl. Boldt, S. 190 ff, 223 ff, 230 ff. m.w.N.
5) Einz. unten 3. Teil, 1. Absch. B II 3.
6) dazu H. Kreutzer, Ausnahmezustand, S. 14 Fn. 7; Haldy, S. 15, 16 Fn. 3. Im Krieg 1870/71 wurden nur Teile, dann aber im Krieg 1914/18 das ganze Reich in Kriegszustand versetzt. Einz. E.R. Huber, Geschichte III, S. 1043;
7) Verfassg. d. Deutschen Reiches v. 11.8.1919 (RGBl. S. 1283); Text b. E.R. Huber, Dok. III, Nr. 154 (S. 129 ff.);
8) z.B. Stier-Somlo, StaatsR I, S. 669 ff.;

figer war der Begriff "Diktatur" [1]. In der Notverordnungspraxis tauchte der Begriff Ausnahmezustand in Anlehnung an die altrechtlichen Bezeichnungen "Kriegs-/Belagerungszustand" in einigen Diktaturverordnungen des Reichspräsidenten aufgrund Art. 48 Abs. 2 WRV auf[2].

1. Die Diktatur als Nachfolger des Belagerungszustandes:

Nach Art. 48 Abs. 2 WRV kann der Reichspräsident, "wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet (ist), die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen". Nach der bekannten begrifflichen Abgrenzung Heckels[3] ist die Diktatur im Sinne Art. 48 "die oberste staatliche Herrschaftsausübung zum Schutze des Staates gegen die aus seiner äußeren Lebenssphäre drohenden Gefahren für seinen Bestand oder sein in der materiellen Verfassung und deren Hilfsnorm geordnetes Verfassungsleben ...". Über eine Sonderstellung [4] dieses Rechtsinstituts "Diktaturgewalt" im rechtsstaatlichen Verfassungssystem war sich die Literatur auch weitgehend einig [5], auch über die Tatsache, daß der Umfang der Vollzugsgewalt über den des Polizeirechts hinausreichen sollte[6]. Selbst wenn aber besagte Sonderstellung des Instituts konkret als "Wahrung von Reichsinteressen durch Ausübung einer Reichsexekutivgewalt" [7] umschrie-

---

1) z.B. C. Schmitt, Diktatur; Anschütz, Komm. zu Art. 48; Grau, Hdb DStR II, S. 274 ff; Heckel, AÖR NF 22 (1932), 257 ff.
2) Beispiele bei Kroß, S. 110 ff, 144; Gesamtdarstellung jetzt bei Gather, S. 15 ff; Kimmel, S. 94 ff; Parche, S. 93 ff; Brunkow, S. 10 ff; jeweils m.w.N.
3) AÖR NF 22 (1932), 287.
4) zur Abgrenzung gegen § 17 WehrG 1921 s.o. 1. Teil, 3. Absch. A I 3.
5) vgl. Grau, Hdb DStR II, S. 275; Heckel, ebd. S. 297 ff; Gather, S. 17, 18, 69.
6) vgl. Grau, ebd., S. 278; Schmitt, VVD StRL 1 (1924), 92.
7) Kroß, S. 110, 181; demgegenüber Parche, S. 17 Fn. 29.

ben wird, ist damit im Hinblick auf die Streitkräfte eine Einordnung der Diktaturaufgabe zwischen kriegsvölkerrechtlichem Kampfauftrag und gefahrenabwehrender Tätigkeit noch nicht möglich.

Entscheidender Unterschied zum Belagerungszustand alten Rechts war, daß formell-rechtlich gesehen die Streitkräfte die zulässigen Diktaturmaßnahmen ergreifen konnten, ohne daß es des Formalaktes einer Erklärung bedurft hätte [1]; zudem war ein Übergang der vollziehenden Gewalt kraft Gesetzes nicht automatisch mit Verhängung des Ausnahmezustands vorgesehen, womit die strenge Trennung von Ausnahmezustand und Normallage aufgegeben worden war [2]. Im übrigen wurden jedoch Vorstellungen des reichsrechtlichen Belagerungszustandes fortgeführt [3]: Der Einsatz der Streitkräfte war nur eine unter vielen möglichen Diktaturmaßnahmen und mußte bis in die Einzelheiten ausdrücklich angeordnet werden. Eine Verbesserung gegenüber dem alten Recht stellte die Möglichkeit dar, anläßlich der Einsetzung eines zivilen Regierungskommissars zivile Maßnahmen auch durch Streitkräfte unterstützen zu lassen. Zum Einsatz der Streitkräfte zur Bekämpfung existentieller Gefahrenlagen konnte es demzufolge als "ultima ratio" nur kommen, wenn die zivilen Vollzugskräfte (deren Kompetenzbereich durch die Diktatur ebenfalls erweitert werden konnte) die Störungen mit ihren Mitteln allein nicht abzuwehren vermochten [4].

Für eine s t a a t s r e c h t l i c h e S o n d e r s t e l l u n g [5] innerhalb der Verfassungsorganisation, nicht notwendig aber für einen militärischen Cha-

---

1) vgl. Poetzsch-Heffter, Kommentar, S. 236; Anschütz, Kommentar S. 277 auch im weiteren.
2) ähnlich nach Art. 87a IV GG (unten 2.Teil, 3.Absch.).
3) ähnlich Brunkow, S. 12; Einz. E.R. Huber, Verfassungsnotrecht, S. 193 ff.
4) Die Modalitäten der Ausübung der Diktaturgewalt sollten in dem nach Art. 48 Abs. 5 WRV vorgesehen, aber nie erlassenen "Reichsgesetz" geregelt werden - dazu bei Parche, S. 95 f mit Nachw. in Fn. 12-15 .
5) Parche, S.17 Fn.29 verneint den Charakter eines verfassungsrechtl.besonders ausgestalteten Rechtsinstituts; ähnl. Gather, S. 90 (im Unterschied zu Art. 68 BRV).

B

rakter [1] des Instituts spricht, daß der Reichspräsident als Träger der Diktaturgewalt über Voraussetzungen und Einsatzmaßnahmen pflichtgemäß entscheiden konnte [2]. Denn dem Staatsoberhaupt stand diese Befugnis nicht in seiner Eigenschaft als militärischer Oberbefehlshaber (Art. 47 WRV) zu, weil ihn der Art. 48 Abs. 2 WRV gerade zu Diktaturmaßnahmen auch a u ß e r h a l b seiner militärischen Kommandogewalt ermächtigte. Dagegen läßt sich nicht einwenden, daß die Pflichten der Streitkräfte zu militärischem Gehorsam gerade auf dem Oberbefehl über die Wehrmacht beruhten; denn es bedurfte darüberhinaus spezifischer Regelungen - wie des Art. 48 Abs. 2 WRV -, um die Streitkräfte zu Diktaturzwecken einsetzen und mit besonderen Aufgaben betrauen zu können [3]. Daraus erhellt, daß auch kein Militärbefehlshaber von sich (wie noch im Ausnahmerecht des BZG 1851) auf die Befugnisse des Art.48 Abs. 2 WRV zurückgreifen konnte. Er war vielmehr stets auf die Übertragung von Befugnissen durch den Reichspräsidenten als Träger der Diktaturgewalt angewiesen [4], der auch zu derartigen Anordnungen im Vollzug der Diktatur - im Unterschied zum Recht des Belagerungszustandes Art. 68 WRV - der ministeriellen Gegenzeichnung bedurfte [5].

2. Voraussetzungen zur Ausübung der Diktaturgewalt:

In dem materiellen Erfordernis einer "Störung" oder "Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung" wurden ungeachtet der soeben dargestellten Besonderheiten die Ähnlichkeiten des Art. 48 Abs. 2/4 WRV mit

---

1) so Bölling, S. 53; dagegen Kroß, S. 125 mit Fn. 1; unklar Lepper, S. 34 f mit Fn. 103.
2) dazu Poetzsch-Heffter, Kommentar, S. 236,339.
3) zur Unterscheidung der Befugnisse aus Art. 47 und Art. 48 WRV vgl. Grau, Diktaturgewalt, S. 107; Poetzsch-Heffter, Kommentar, S. 227; E.R. Huber, Verfassungsnotrecht, S. 174 ff.
4) Einzelh. bei Kroß, S. 126 mit Fn. 1; zu Förmlichkeiten der Erklärung S. 127 ff.
5) vgl. Haedge, BWV 1967,102; H. Kreutzer, Ausnahmezustand, S. 29.

herkömmlichen Normen allgemeiner polizeilicher Gefahrenabwehr deutlich [1]. Doch wurden diese ausdehnungsfähigen Begriffe im Tatbestand des Art. 48 Abs.2 WRV bei aller äußeren Übereinstimmung mit Vorschriften des Polizeirechts wieder auf den bekannten staatsrechtlichen Kern der Vorschriften aus dem alten Recht zurückgeführt [2]. Infolge des Wegfalles der begrenzenden Formulierungen "Krieg" oder "Aufruhr" ging die Praxis zu einer Aufzählung denkbarer Ursachen einer Störung bzw. Gefährdung über [3]. Auch wurde das Merkmal der "e r h e b l i c h e n" Störung oder Gefährdung vom Schrifttum vielfach dahingehend verstanden, ob und inwieweit der staatliche Apparat selbst (unmittelbar) von der Störung/Gefährdung betroffen war [4]. Lediglich bei Carl Schmitt [5] findet sich eine tiefergehende Behandlung auch der Schutzgüter der Diktatur: Unter den Schutz der "Verfassung im positiven Sinne" [6] (seiner Terminologie zufolge) zählt er die demokratischen, republikanischen und bundesstaatlichen Prinzipien (Art. 1 und Art. 2 WRV), die parlamentarische repräsentative Form der Gesetzgebung und Regierung sowie Grundrechte und Gewaltenteilung [7].

Im Allgemeinen herrschte allerdings ohne Eingrenzungskriterien die Ansicht vor, daß die Diktaturgewalt nicht nur zur Beseitigung von Polizeiwidrigkeiten im engeren Sinne, sondern auch zur Bekämpfung von völlig außerhalb

---

1) von hierher erklärt sich die materiell-polizeiliche Einschätzung der "Diktatur"-z.B. bei Scheuer, S. 8, 51; Dierske, Polizei 1964, 356; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 89.
2) z.B. Heckel, AÖR NF 22(1932),262 ff.; Grau, Hdb DStR II, S.278; Stier-Somlo, S. 670 ff - zur Kritik vgl. Parche,S. 96 ff mit Fn. 22; Kroß, S.113,114 Fn. 1.
3) vgl. Anschütz,Komment. S.278ff;dazu Brunkow, S. 11.
4) Giese, zu Art. 48 Anm.4 ("der gewöhnliche staatliche Apparat versagt"); ähnl.Poetzch-Heffter,Kommentar, S. 235;Kritik bei H.Kreutzer,aaO., S. 26 m.w.N.
5) z.B. im VVDStRl 1 (1924), 212 ff.
6) C. Schmitt, Verfassungslehre,S.26 f.;S.112;i.V.m.S. 23 ff.
7) gegen eine dahingehende Verengung der Diktaturaufgabe Heckel, AÖR NF 22 (1932),267;demgegenüber Parche, S. 99.

B

der Zuständigkeit der Polizeibehörden liegender "Erkrankung(en) des Wirtschafts- und Finanzorganismus" [1] gebraucht werden sollte. Da der Verfassungsgesetzgeber es offen gelassen hatte, der Staatspraxis an die Hand zu geben, welche Ursachen allein berechtigen sollten, sich der Diktatur zu bedienen [2], mußte eine Ausuferung über die bekannten Ursachen der Aufruhr hinaus die Folge sein [3]. Eine Verwischung der Konturen des verfassungsrechtlichen Rechtsinstituts der Diktatur gegenüber den Bestimmungen allgemein - polizeirechtlicher Gefahrenabwehr, aber auch staatlicher Notgesetzgebung, wird damit offenbar. Davon wird auch noch im folgenden die Rede sein.

3. Diktaturvollzug als Aufgabe "sui generis" der Streitkräfte:

Infolge der generalklauselartigen Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 2 WRV mußten die Streitkräfte-mit und ohne Waffeneinsatz - zu allen Aufgaben als legitimiert angesehen werden, die die Diktatur als verfassungsrechtliches Rechtsinstitut zur Bekämpfung existentieller Gefahrenlagen zu bewältigen hatte [4].

Hinsichtlich der Aufgabe der Streitkräfte als Hilfsmittel der Diktatur konnte dabei rechtstechnisch zwischen Sicherungsaufgaben - die die Streitkräfte (an Stelle oder) zur Unterstützung von Polizeivollzugskräften übernahmen - und den sonstigen Aufgaben zur Erhaltung und Sicherung der staatlichen Existenz jenseits polizeilicher Zuständigkeiten unterschieden werden [5].

---

1) Anschütz, Kommentar, S. 278; ähnl. Stier-Somlo, S. 671; folgend Kroß, S. 114, 132 u. 181 ff.
2) dazu vgl. Parche, S. 101.
3) davor warnte Heckel, AÖR NF 22 (1932), 260.
4) vgl. Anschütz, Kommentar, S. 278; neuerdings Kroß, S. 131 f; ähnlich Parche, S. 100 ff; zur damaligen Gegenmeinung Heckel, ebd. S. 275 ff; Grau, Hdb. DStR II, S. 292.
5) insgesamt vgl. Kroß, S. 114 f., 132 ff., 181 f. mit Einz., zum letzteren z.B. Schmitt, VVDStRL 1 (1924), 92 mit Fn. 1; Forsthoff, AnnDR 1923/25, 168.

a) Sicherungsaufgaben zur Unterstützung von Polizeivollzugskräften:

"Sicherungsaufgaben" erfüllten die Streitkräfte in der Regel durch den Einsatz militärischer Vollzugskräfte (Truppen), wenn diese in außerordentlichen Gefahrenlagen, in welchen durch den polizeiwidrigen Zustand die Staatsordnung selbst betroffen war [1], als Mittel unmittelbaren Zwanges benötigt wurden. Sicherungsaufgaben durch Streitkräfte konnten in allen denkbaren existentiellen Notlagen des Staates notwendig werden, die unter den rechtstechnischen Begriff des modernen "Staatsnotstandes" gerechnet werden [2], Dazu gehörten in der Weimarer Zeit nicht nur etwa bewaffnete Aufstände sowie Sabotageakte, sondern nunmehr auch jegliche Katastrophen größeren Ausmaßes [3]. Regionale Gefahren ließen ein Einschreiten aufgrund Art. 48 Abs. 2 WRV zu, soweit dadurch die Sicherheit eines Landes und dadurch wiederum die Reichssicherheit gefährdet war [4]. Vielfach fand ein Vollzug der Diktatur mit Hilfe der Streitkräfte in der Praxis sogar auf Kreis- oder Stadtebene statt [5].

Der tiefere Grund, auch diese Gefahrenlagen der Diktatur zu unterwerfen, mag mit Kroß [6] darin gesehen werden, daß sie ausnahmsweise den Bestand des Staates und seiner Ordnung selbst gefährdeten und es zugleich zweckmäßig erschien, die kräftemäßig und ausrüstungsmäßig unzureichenden Polizeivollzugskräfte durch das schlagkräftigere Zwangsinstrument der Streitkräfte zu ersetzen. Hinsichtlich der dogmatischen Erfassung dieser zur U n t e r s t ü t z u n g der Polizei geleisteten Sicherungsaufgabe der Streitkräfte nach Art.

---

1) dazu Poetzsch-Heffter, Kommentar, S.235; dazu Kroß, S. 115.
2) vgl. Folz, S. 29 ff; oben 1. Teil, 2. Absch. C II 1.
3) vgl. Folz, S.104f; folgend Kroß, S. 115; zur Gegenmeinung bei Parche, S. 101 Fn. 39.
4) vgl. Poetzsch-Heffter, Kommentar, S. 235.
5) Nachweise bei Kroß, S. 116 Fn. 4.
6) S. 115 und S. 132.

B

48 Abs. 2 WRV erhebt sich im übrigen die Frage, ob ohne eine besondere politische und verfassungsrechtliche Zwecksetzung durch die Diktatur eine w e s e n s m ä ß i g ändersartige Aufgabe (i.w.S.) für die Streitkräfte im Innern a l l e i n mit der graduell gestiegenen Gefahrenlage und dem Grundsatz der "ultima ratio" [1] militärischen Einschreitens hätte begründet werden können - zumal die Streitkräfte bereits als "ultima ratio" allgemeiner (polizeilicher) Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit einem Einschreiten zu "administrativen Zwecken" angesehen werden konnten [2]. Bei im Grunde genommen gleichartigen Schutzgütern [3] der Aufgaben der allgemeinen (polizeilichen) Gefahrenabwehr und der Aufgabe der Diktatur kann die Unterstützung der Polizei durch Streitkräfte aufgrund Art. 48 Abs. 2 WRV demnach nur im Hinblick auf die besondere verfassungspolitische Zielsetzung des Rechtsinstituts "Diktatur" als Aufgabe "sui generis" der Streitkräfte im Tätigkeitsbereich des Ausnahmerechts, neben den bereits behandelten militärischen Aufgaben zur Verteidigung und zur allgemeinen Gefahrenabwehr in Innern, angesehen werden.

b) Sicherung staatlicher Existenz jenseits polizeilicher Zuständigkeiten:

Mit Sicherheit außerhalb von Aufgaben allgemeiner (polizeilicher) Gefahrenabwehr lagen erst jene Diktaturaufgaben der Staatserhaltung und des Staatsschutzes, die der Bekämpfung allgemeiner (wirtschaftlicher und finanzieller) Notlagen des Reiches dienten [4]. Dazu zählten Anordnungen in den Bereichen der Wirtschafts- und Finanzpolitik, der Finanzverwaltung, des Arbeits- und Sozialrechts etc. Für die Wahrnehmung dieser Diktaturaufgaben fehlte es den militärischen Kräften in der Regel an Fachverstand, so daß in der Praxis nur

---

1) so z.B. Lepper, S.36 mit Nachw. Fn.106; unklar Kroß, S. 115,181 ff; Schüle, JZ 1955, 465,467 ff.
2) dazu oben 1. Teil, 3. Absch. A;vgl. Haldy, S.21 ff;
3) dazu u. kritisch zum damaligen Schrifttum vgl.Parche, S. 96-99.
4) vgl. StGH 17/30 v. 5.12.1931 bei Kroß, S. 114 mit Fn. 4, S. 132 ff.

im begrenzten Umfange davon Gebrauch gemacht wurde [1].

In den Diktaturverordnungen des Reichspräsidenten wurden regelmäßig - abgesehen von der Frage des Truppeneinsatzes - Befugnisse zur Realisierung der genannten Exekutivmaßnahmen übertragen, soweit dies im Rahmen der Rechte des Trägers der Diktaturgewalt möglich war [2]. Soweit die Streitkräfte danach auch außerhalb reiner Sicherungstätigkeit (beim Vollzug von Diktaturaufgaben) exekutive und administrative Maßnahmen zu ergreifen hatten, mag es ohne weiteres gerechtfertigt erscheinen, grundsätzlich von einer "Erweiterung ihres Aufgaben- und Wirkungskreises" [3] durch das Rechtsinstitut der Diktatur zu sprechen, der für Inneneinsätze in keiner Weise vergleichbar war mit dem militärischen Verteidigungsauftrag [4], aber auch nicht als polizeiliche Gefahrenabwehr allein eingestuft werden konnte [5].

Eine abschließende Beurteilung der hoheitlichen Vollzugstätigkeit der Streitkräfte bei der Durchführung von Diktaturaufgaben wird jedoch erst nach Untersuchung der Einzeleingriffsbefugnisse vorgenommen werden können, wie sie den Streitkräften im "zivilen" und "militärischen" Ausnahmezustand des Art. 48 Abs. 2 WRV in unterschiedlicher Weise zustanden.

4. Einsatz der Streitkräfte im "zivilen und militärischen Ausnahmezustand": [6]

Schrifttum und Praxis der Weimarer Zeit unterschieden hinsichtlich des eingetretenen Rechtszustandes danach,

---

1) vgl. Kroß, S. 132 f.
2) die Übertragung war nach h.M. zulässig - vgl. Grau, Hdb DStR II, S. 289; Anschütz, Kommentar, S. 290 ff.
3) Kroß, S. 138; sowie Einz. S. 132 ff, 139 ff.
4) so aber wohl Lepper, S. 34 mit Fn. 2 u. S. 35 Fn. 103; S. 36 Fn. 106;
5) zutr. Liepmann, S. 26; Moebius, S. 4, 18; Schüle, JZ 1955, 467;
6) zu den ca. 250 Anwendungsfällen vgl. Poetzsch, JÖR 13 (1925), 141 ff; Poetzsch-Heffter, JÖR 17 (1927), 99; JÖR 21 (1933/34), 127 ff.

B

ob die Übertragung außerordentlicher Befugnisse bis zur Stufe der vollziehenden Gewalt auf einen Militärbefehlshaber ("militärischer Ausnahmezustand") [1] oder auf einen zivilen Reichskommissar ("ziviler Ausnahmezustand") erfolgte [2].

Im militärischen Ausnahmezustand wurde die vollziehende Gewalt(durch Konzentration [3])auf den Reichswehrminister (als den die oberste Kommandogewalt ausübenden Befehlshaber) übertragen, der mit der Ausübung der vollziehenden Gewalt meistens die örtlichen Kommandeure der Reichswehrbrigaden oder die Befehlshaber der Wehrkreise beauftragte[4]. Mit der Übertragung der vollziehenden Gewalt konnte man bereits von einer "Heranziehung der bewaffneten Macht" sprechen [5].

Die schon aus dem alten Recht bekannte Durchbrechung der Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Ländern [6] führte zu einer reichsunmittelbaren Verwaltung mit zentralistischem Charakter. Verfassungsrechtliche Bedenken aus der Zuständigkeitsordnung der WRV wurden zum Teil damit ausgeräumt, daß für den Diktaturfall die abweichende Regelung durch Art. 48 WRV selbst schon zugelassen und die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung insoweit von der Verfassung als Reichssache angesehen worden sei[7].

Sollten Streitkräfte im Verlauf des zivilen Ausnahmezustandes verwandt werden, so erfolgte der Einsatz regelmäßig nicht unmittelbar zu Diktaturzwecken, sondern als Hilfe zur Erfüllung der Diktaturaufgaben eines eingesetzten zivilen Regierungskommissars nach Auf-

---

1) z.B. VO des Reichspräsidenten v.24.3.1921 (RGBl. 1921, S. 253).
2) vgl.z.B. Poetzsch-Heffter, Kommentar,S.238 ff;Stier-Somlo, StaatsR I,S.673 ("Zivildiktatur"-"Militärdiktatur").
3) h.M.-vgl.Nawiasky,AÖR NF 9 (1925),41.
4) Einz. bei Kroß,S.140 ff., Beispiele S.143 Fn.1; Parche, S. 108 ff.
5) vgl. Grau,Hdb.DStR II, S.291;Parche, S. 104 f.
6) vgl.Art.5,14,15,78 ff.WRV; dazu Kroß, S. 140 f.
7) vgl. Nawiasky,AÖR NF 9(1925),42 ff; Grau, Diktaturgewalt,S.106 ff;mit abw.Begrdg.Anschütz, Komm.,S.290 ff.

forderung durch diesen [1], vergleichbar der Requisition in § 17 Abs. 1 WehrG 1921 [2]. Eine befehlsmäßige Unterstellung der Streitkräfte unter einen Regierungskommissar erfolgte jedoch in keinem Falle, obwohl ein derartiges Verfahren als zulässig angesehen wurde [3].

Eine Vermischung des militärischen und zivilen Ausnahmezustandes konnte eintreten, wenn eine Diktaturverordnung des Reichspräsidenten vorsah, daß im Hinblick auf Maßnahmen eines militärischen Befehlshabers noch ein zusätzlich bestellter Regierungskommissar Kontrollrechte unterschiedlicher Stärke erhalten sollte [4]. Durch seine Einschaltung hoffte man die Belange der Zivilbevölkerung gegenüber militärischen Entscheidungen hinreichend zur Geltung bringen zu können. Insoweit konnte selbst im militärischen Ausnahmezustand im gewissen Umfange der militärische Einfluß zurückgedrängt werden [5].

Allen Einsatzfällen war jedoch gemeinsam, daß in jedem Falle streng geprüft werden mußte, ob der Streitkräfteeinsatz auch die erforderliche [6] und verhältnismäßige [7] Diktaturmaßnahme war. Derartige Bindungen ließen sich nicht allein dem Wort "erforderlichenfalls", sondern insgesamt der Zweckbestimmung der Diktatur als eines Rechtsinstituts zur "Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" entnehmen [8].

---

1) z.B. VO des Reichspräsidenten v.24.3.1921(RGBl,1921, S. 253 f).
2) Das Ersuchen war über den Inhaber der Dienstaufsicht über den Regierungskommissar - den Reichsminister des Innern-an den Reichswehrminister weiterzuleiten (vgl. bei Kroß,S.145 f),sodaß die Entscheidung der politisch verantwortlichen Organe über einen Einsatz der Streitkräfte zum Tragen kommen konnte .
3) vgl. Poetzsch-Heffter,Komm., S.237; Anschütz,aaO. S. 283.
4) Einz. bei Kroß, S. 148 f.
5) vgl. Gmelin,Handbuch der Politik, S. 159.
6) mißverständlich Grau, HdbDStR II, 279 ("nötige").
7) ders., S. 280 ("Verhältnismäßigkeit"); Giese, zu Art. 48, Anm. 5 f.(S. 137).
8) vgl. Kroß, S. 147; Parche, S. 104; kritisch S. 123 ff.

B

5. Befugnisse der Streitkräfte im Einzelfall des Diktaturvollzuges:

Rechtsgrundlage des Handelns und Einzelbefugnisse der militärischen Befehlshaber wie der eingesetzten militärischen Verbände im Einzelfall ergaben sich direkt aus Art. 48 Abs. 2 WRV. Auch alle von den Streitkräften ergriffenen Einzelmaßnahmen [1] hatten - wie die Diktaturaufgabe selbst - der möglichst baldigen Wiederherstellung der Normallage mit den geeigneten Mitteln in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit zu dienen [2].

a) Befugnisse der Militärbefehlshaber:

Ohne in dieser Untersuchung auf Einzelheiten der Diktaturbefugnisse der Militärbefehlshaber (im militärischen Ausnahmezustand) eingehen zu müssen [3], sind jedoch einige Bemerkungen auch hierzu im Hinblick auf den Charakter der Diktatur als Aufgabe "sui generis" der Streitkräfte unentbehrlich:

Die Diktatur hat auch bei Übergang der vollziehenden Gewalt die militärischen Befehlshaber nicht zu Eingriffen in den Bereich der R e g i e r u n g (als Leiterin der inneren und äußeren Politik) ermächtigt [4]. Im Bereich der Verwaltung konnten die Militärbefehlshaber unter Durchbrechung der Normalzuständigkeiten wie nach altem Recht die Exekutive von Reich und Ländern [5] an sich ziehen und etwa Anordnungen betreffend die Arbeitszeit, Unterstützung von Erwerbslosen erlassen, aber auch Transporte von Nahrungsmitteln in Notstandsgebiete oder Notstandsarbeiten, Speisungen etc. organisieren [6].

---

1) Art u. Richtung der Notstandsmaßnahmen einschließl. der Frage einer Grundrechtssuspension (Art. 48 Abs. 2 S. 2 WRV) hatte der Reichspräsident (abweichend zum alten Recht) alleine zu entscheiden, vgl. Gmelin, Handbuch der politik, S. 159; Kroß, S. 138 f m.w.N.

2) vgl. Haentzschel, DJZ 192 , Sp. 343; jetzt Hesse, DÖV 1955, 742; Kroß, S. 147 mit Beisp.

3) dazu eingehend Kroß, S. 150 ff.

4) zum Streit um eine derartige Befugnis vgl. einerseits Schmitt, VVDStRL 1 (1924), 94; andererseits Boldt, S. 139.

5) bei den Landesregierungen nur bezügl. ihrer Exekutionsbefugnisse, vgl. Anschütz, Komm. S. 291; Bölling, S. 54ff.

6) Beispiele u. Nachweise bei Kroß, S. 153.

Aufgrund seiner Stellung als Inhaber der vollziehenden Gewalt stand dem Militärbefehlshaber auch das Recht zur Normsetzung zu, soweit üblicherweise die Verwaltung dazu berechtigt war [1].

Sollte das Recht der Militärbefehlshaber zur Normsetzung darüberhinaus erweitert werden, so bedurfte es dazu einer besonderen Zuweisung dieses Rechtes durch den Reichspräsidenten [2]. Hervorzuheben sind in diesem Bereich der Normsetzung diejenigen VO's, die Strafandrohungen aller Art oder Verschärfung von Strafbestimmungen aussprachen [3], aber auch jene Anordnungen auf wirtschaftlichem Gebiet, die zum Beispiel Streiks generell verboten. Auf die Problematik der Rechtsgrundlagen dieses Verordnungsrechts in Gestalt übergesetzlicher Rechtsprinzipien ist an anderer Stelle noch zurückzukommen [4]. Grundsätzlich hatten alle Verordnungen der Militärbefehlshaber im Hinblick auf das Diktaturziel nur solange Geltung, bis diesen die übertragenen Ausnahmebefugnisse wieder entzogen wurden bzw. der Reichspräsident für das Fortgelten besondere Anordnungen traf [5].

Daneben konnten die militärischen oder zivilen Hilfsorgane der Diktatur durch besondere Ermächtigung auch zu Eingriffen in die Gerichtsbarkeit und das gerichtliche Verfahren ermächtigt werden [6]. Kam es aufgrund spezieller Anordnung des Reichspräsidenten zur Einsetzung von Standgerichten, so wandelte sich der m i l i t ä r i s c h e Ausnahmezustand nach üblichem Sprachgebrauch zum "v e r s c h ä r f t e n A u s n a h m e z u s t a n d" [7]. In bürgerkriegsähnlichen, seltenen Ge-

---

1) Ein umfassenderes VO-Recht ergab sich bei Suspendierg. der in Art.48 Abs.2 S.2 WRV genannten Grundrechte.
2) vgl. Poetzsch-Heffter, JÖR 13(1925),151; dagegen z.B. Hatschek, StaatsR II, S.177; insgesamt Kroß, S.161 m.w.N.; zur Kritik an der Ausgestaltg. dieses VO-Rechts vgl. Gather, S. 28 ff.
3) vgl.z.B. § 4 VO-Reichspräsident v.26.9.1923(RGBl.1923 I, S.907); Einzelh. bei Kroß, S. 164 ff.
4) vgl. 3.Teil,1. Absch. B II2b,c.
5) vgl. Poetzsch-Heffter, Komm.S.237; Gather, S. 29 ff.
6) entgegen Art. 105 WRV wurde dem Reichspräsidenten die Einrichtung außerordentl.Kriegs-u.Standgerichte gestattet; vgl. Anschütz, Komm.S.491 ff; Grau, HdbDStR II, S. 288; insgesamt Kroß, S. 167 ff.
7) Poetzsch-Heffter, JÖR 13 (1925), 141 ff.

fahrenlagen der jungen Republik (Kapp-Putsch, Ruhrgebiets-Aufstände) fällten diese Gerichte in summarischen Verfahren Todesurteile, um willkürlichen Erschießungen vorzubeugen, aber auch zur Abschreckung im Interesse der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung [1].

Insgesamt ist hervorzuheben, daß Einzelmaßnahmen [2] militärischer Organe gegenüber dem Bürger von der Beschlagnahme über Versammlungsverbote [3] und Pressereglementierungen [4] bis hin zur Schutzhaft reichen konnten. Derartige Einzeleingriffe im Vollzug der Diktatur in ansonsten gegen polizeiliche Maßnahmen grundrechtlich geschützte Lebensbereiche waren allerdings nur möglich, wenn die jeweilige Diktaturverordnung die Suspension der in Art. 48 Abs. 2 S. 2 WRV aufgeführten Grundrechte ausdrücklich anordnete [5]. Lediglich durch ein eingebautes Zustimmungserfordernis eines Zivilkommissars konnte das in diesen Fällen weitreichende Ermessen der Militärbefehlshaber begrenzt werden [6].

b) Befugnisse der geschlossenen militärischen Verbände:

Von Diktaturmaßnahmen "tatsächlicher Art" im Gegensatz zur "Rechtshandlungen" - ohne rechtlichen Unterschied im übrigen [7] - sprach die Wissenschaft beim Diktatureinsatz der Streitkräfte mit nicht näher definierter "militärischer" Vollzugsgewalt. Darunter verstand die damals herrschende Lehre einen Einsatz der Streitkräfte

---

1) zur örtlichen u. zeitlich begrenzten Bildung von Standgerichten im Jahre 1920 vgl. Kroß, S. 173 Fn. 1.
2) Einz. bei Kroß, S. 159; 176 ff; S. 180 Fn. 3-7 mit Beispielen.
3) vgl. Gmelin, Handbuch der Politik, S. 153.
4) dazu Giese, Kommentar, S. 260.
5) z.B. VO-Reichspräsident v. 31.1.1920 (RGBl. I, S. 207 f).
6) vgl. Anschütz, Komm. S. 289; anfängl. wurde auch das Gesetz betr. die Verhaftung u. Aufenthaltsbeschränkung auf Grund des Kriegszustandes u. Belagerungszustandes v. 4.12.1916 (RGBl. 1916, S. 1329) analog angewandt; Einz. bei Kroß, S. 178 f.
7) vgl. Grau, HdbDStR II, S. 291; Gather, S. 71; Brunkow, S. 12.

"erforderlichenfalls ... auch mit allen der bewaffneten Macht zur Verfügung stehenden Mitteln" [1]. Während die Entscheidung, Streitkräfte einzusetzen, als Diktaturmaßnahme nach früherer wie heutiger Ansicht [2] als den Grundsätzen der "Geeignetheit" und "Notwendigkeit" unterworfen angesehen wird, taucht neuerdings im Hinblick auf den Vollzug der Begriff "Kampfeinsatz" [3] auf.

Mit einer dem Kriegsvölkerrecht angenäherten Charakterisierung des zu § 17 WehrG 1921 subsidiären und als "ultima ratio" anzusehenden Inneneinsatzes der Streitkräfte im Vollzug der Diktatur des Art. 48 Abs.2 WRV wird man jedoch den verfassungsrechtlichen und politischen Besonderheiten dieses Rechtsinstituts schwerlich gerecht werden können:

Auf der Grundlage der hier vertretenen These [4] von der indiziellen Bedeutung des Rechtscharakters der (mittels einer spezifischen Kompetenzzuweisung) zu erfüllenden Aufgabe (i.w.S.) für die Rechtsgrundsätze und Mittel des Kompetenzvollzuges im Einzelfall ist auch für die vorliegende Frage an die Rechtsnatur der mit der "Diktatur" zu erfüllenden Aufgabe (i.w.S.) anzuknüpfen: Hierbei handelt es sich weder vorwiegend um die Ausübung polizeilicher Zuständigkeiten, noch um die Erfüllung des militärischen Verteidigungsauftrages, sondern - wie oben dargelegt- um eine Aufgabe "sui generis" mit spezifisch verfassungspolitischer Zielsetzung. Auch die Niederkämpfung militärisch bewaffneter Störer oder die ortsgebundene Abwehr staatsgefährdender Angriffe auf existentiell notwendige Staatseinrichtungen (z.B. Parlamentsgebäude) als Diktaturmaßnahmen im Einzelfall mußten daher deren Zweck-

---

1) Anschütz, Komm., S.283; ähnl. Poetzsch-Heffter, Komm. S.238; jetzt Üle, DVBl. 1967, 866.
2) vgl. Giese, Komm. zu Art.48, Anm.5 f; unklar Grau, aaO., S. 279 f; zutreffend Parche, S.104 mit Fn. 59/60.
3) Kroß, S.181; ähnl. Gather, S.71 ("Kampfmittel"); Lepper, S.24 ff; zurückhaltend Parche, S. 104.
4) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn.54 u. 126; oben Einführung zu B.

B

setzung [1] unterworfen werden.
Diktaturmaßnahmen tatsächlicher Art durch geschlossene militärische Verbände hatten demnach ebenfalls (wie die der Militärbefehlshaber) - ungeachtet polizeilicher Zielsetzungen - den politischen Zweck der Diktatur (Erhaltung der Staatsexistenz) auf schnellstem und sicherstem Weg zu verwirklichen [2], - allerdings nur mit den "nötigen (=erforderlichen und verhältnismäßigen) Maßnahmen" (i.S. Art. 48 Abs. 2 WRV) [3]. Den "status quo" im Staate auf diese Weise zu sichern oder wiederherzustellten konnte zur Folge haben, daß sich Maßnahmen der Streitkräfte nicht notwendig gegen Störer im polizeilichen Sinne richteten, denn sie konnten auch unbeteiligte oder alle Bürger erfassen [4]. Insoweit zumindest brauchte sich der Diktatureinsatz der Streitkräfte nicht unbedingt an polizeilichen Grundsätzen auszurichten [5], weil die Diktatur ihrem Wesen nach nicht darauf festgelegt war, polizeiliche Störungen mit lediglich polizeilichen Befugnissen abzuwehren. Nur "erforderlichenfalls" konnten die Streitkräfte daher-allein gestützt auf Art. 48 Abs. 2 WRV ohne Ausführungsgesetz - mit allen ihnen zur Verfügung stehenden W a f f e n u n d M a c h t m i t t e l n einschreiten [6]. Gegenüber dem Rechtszustand unter dem alten Recht bedeutete dies insoweit einen rechtsstaatlichen Rückschritt, als die damaligen Waffengesetze (Tumult VO 1835/WaffengebrauchsG 1837) derartige weitgehende Möglichkeiten offenbar nicht zuließen. Der damalige Reichsjustizminister Schiffer bestätigte in der Weimarer Nationalversammlung [7], daß im Notfalle die Anwendung von Giftgasen durch die

---

1) zur Bindung an die Zweckbestimmung widersprüchl. Grau, HdbDStR II, S. 279/280; geringe Bedeutung dieser Schranke gem. Parche, S. 123 f.
2) vgl. Grau, Diktaturgewalt, S. 105; Gather, S. 16.
3) vgl. Anschütz, Komm. S. 285; Parche, S. 104 m.w.N.
4) vgl. Schmitt, VVDStRL 1 (1924), 92 mit Fn. 1.
5) vgl. Forsthoff, Ann. DR 1923/25, 168 ; Bölling, S. 62 ff; dagegen zu wenig differenzierend Kroß, S. 181 ff.
6) aus heutiger Sicht vgl. Dierske, Wehrkunde 1963, 292; Hesse, DÖV 1955, 712; Ule, DVBl. 1967, 860; Gather, S. 69; Kroß, S. 182.
7) Sitzung vom 3.3.1920 (Sten. BerNat. Vers. Bd. 332, S. 4637).

Streitkräfte und die Beschießung von Städten durch den Reichspräsidenten angeordnet werden könne.

Damals wie heute- ähnlich für die Aufstandsbekämpfung nach Art. 87 a Abs. 4 GG (1968) - wurde und wird jedoch nicht [1] erkannt, daß schon zu Beginn des 20-Jahrhunderts der Gedanke der Erforderlichkeit [2] auch für den innerstaatlichen Z w a n g s m i t t e l - e i n s a t z Geltung hatte und eine Vernichtung der Störer im Rahmen des Art. 48 Abs. 2 WRV ebenso verbot wie die Zielsetzung der Diktatur selbst: Danach waren auch den Streitkräften nur s c h o n e n d e und in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit (im eigentlichen Sinne) [3] verlaufende Diktaturmaßnahmen im Einzelfall erlaubt [4].

Eine weitere Begrenzung selbst einzelner Diktaturmaßnahmen lag - von der politischen Kontrolle bei der Gegenzeichnung abgesehen [5] - in einer Kontrolle durch den Reichstag selbst: Gem. Art. 48 Abs. 3 S. 2 WRV konnte, weitergehend als nach altem Recht, die Rechtmäßigkeit wie Zweckmäßigkeit auch von Einzelmaßnahmen der Diktatur geprüft und gegebenenfalls ein Aufhebungsverlangen gestellt werden [6].
Somit fand der Einsatz selbst geschlossener Verbände als Hilfsmittel der Diktatur aufgrund Art. 48 Abs. 2 WRV nicht nach Maximen des Kriegsvölkerrechts, wenn auch nicht notwendig nach denen des Polizeirechts statt,

---

1) z.B.Karpinski,S.19 mit Fn.6;zur Problematik des Einsatzes "besonderer (schwerer) Waffen" nach Grundsätzen des Polizeirechts einerseits Ipsen, BK,zu Art. 87 a Rdn.174 ff; andererseits Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog zu Art.87a Rdn.126 i.V.m.Rdn. 54/56(im übrigen unten 2.Teil,2.Absch.D II u.3.Absch. D II 3 b).
2) vgl. Triepel,S.678 f zur Frage des milderen Mittels bei der Exekution;dazu Kroß,S.34,abweichend S.182 f. zu Art. 48 II WRV; ähnlich heute Ule,DÖV 1968,123.
3) zur Begrifflichk.insbes.Lerche,Übermaß,S.19 ff.
4) In der Diktaturpraxis wurden sowohl die Aufstände der "Roten Armee" im Ruhrgebiet u. in Westfalen (vgl. Parche,108 m.w.N.),in Mitteldeutschland während des militär.Ausnahmezustands im Frühjahr 1920,sowie die Unruhen in Thüringen im November 1923 mit Hilfe von Reichswehrverbänden niedergeschlagen(vgl.Kroß,S.182f; im übrigen Brunkow,S.14ff).Hierbei kam es mehrfach auch zum Einsatz von Geschützen.
5) vgl.Poetzsch-Heffter,Komm.S.234,Kroß, S. 184 ff.
6) vgl. Grau, HdbStR II, S.293;H.Kreutzer,Ausnahmezustand,S.30.

B

vielmehr nach den Grundsätzen "sui generis" der Diktaturgewalt zum Zwecke einer Sicherung und Wiederherstellung der staatlichen Existenz, zugleich aber möglichst schonend und unter Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall [1].

IV. Der Einsatz von Streitkräften im Ausnahmezustand der Landesregierungen gemäß Art. 48 Abs. 4 WRV:

Von Art. 48 Abs. 2 WRV abgesehen konnten gem. Abs. 4 auch "Landesregierungen für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs. 2 bezeichneten Art treffen" wenn "Gefahr im Verzuge" war. Dabei stimmten die den Landesregierungen zugewiesenen Aufgaben sachlich mit denen des Reichspräsidenten nach Art. 48 Abs. 2 WRV überein [2]. Im Hinblick auf Art. 47 WRV und Art. 79 Abs. 1 WRV konnten die Landesregierungen jedoch keine Befehlsbefugnis über die Reichswehr erlangen, sodaß sie den Weg der Requisition entsprechend § 17 Abs. 1 WehrG 1921 beschreiten mußten [3]. Selbst wenn die Länder insoweit kein selbständiges Verfügungsrecht über die Streitkräfte erhielten und ihre Maßnahmen gegenüber denen des Reichspräsidenten zudem subsidiär waren, entschieden diese doch im Falle der Landesdiktatur s e l b s t s t ä n d i g über das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 4 WRV [4].

Die außerordentlichen Befugnisse der Streitkräfte fanden ihre Grenzen im Inhalt des Auftrages und in der Fähigkeit der Landesregierung, eigene Diktaturbefugnisse weiter zu übertragen [5]. Insbesondere bedurfte es zur Ernennung eines militärischen Befehlshabers zum Inhaber der vollziehenden Gewalt der Genehmigung des Reichspräsidenten [6].

---

1) wohl auch Kroß, S. 215.
2) vgl. Anschütz, Komm. S. 296 ff; Einz. bei Kroß, S. 195 ff.
3) vgl. Liepmann, S. 10 ff m.w.N.; Grau, HdbDStR II, S. 297.
4) vgl. Poetzsch-Heffter, Komm. S. 244.
5) dazu mit Einz. Kroß, S. 205 ff i.V.m. S. 138 ff.
6) zum Nebeneinander zweier sich widersprechender Ausnahmezustände im Bayerischen Konflikt 1920-1923 vgl. E.R. Huber, Verfassungsnotrecht, S. 177 ff, 181.

Im übrigen entsprachen Inhalt und Umfang der Befugnisse der militärischen Vollzugskräfte denen zuvor zu Art. 48 Abs. 2 WRV dargestellten. Hinsichtlich der Kontrolle des Einsatzes der Streitkräfte im Rahmen des Art. 48 Abs. 4 WRV bestand die Besonderheit, daß gem. Art. 48 Abs. 4 S. 2 WRV alle Maßnahmen im Rahmen der Landesdiktatur auf Verlangen des Reichstages oder Reichspräsidenten außer Kraft zu setzen waren. Unabhängig davon stand dem Reichspräsidenten über Art. 47 WRV auch hier die Möglichkeit zu, als Oberbefehlshaber der Wehrmacht die Streitkräfte (wie auch in allen Fällen der Diktatur nach Art. 48 Abs. 2 WRV) zurückzurufen [1].

C. Der Einsatz von Streitkräften im Rahmen einer Bundesexekution (Bundeszwang).

Von den bislang untersuchten Verwendungsmöglichkeiten der Streitkräfte im Innern im polizeilichen Kompetenzbereich (zu administrativen Zwecken) und im Ausnahmezustand (Interventions- und Belagerungszustandsrecht) sind die verfassungsrechtlich abgesicherten Aufgaben der Streitkräfte im Vollzug einer Bundesexekution zu unterscheiden [2].

I. Der Begriff [3] der Bundes-/Reichsexekution:

Die Bundes- oder Reichsexekution zählt wie die Intervention [4] zu den Maßnahmen des exekutiven Verfassungsschutzes [5]. Sie wird auch heute als Inbegriff aller Zwangsmaßnahmen verstanden, die in einem föderativen Staatenverband gegen einen Gliedstaat unternommen wer-

---

1) einzelne Maßnahmen der Landesdiktatur konnte der Reichspr. sogar umgestalten; vgl. Grau, HdbStR II, S. 299; Kroß, S. 208 i.V.m. S. 204.
2) insgesamt vgl. Triepel, Reichsaufsicht; E.R. Huber, Geschichte I, S. 635 ff.; II, S. 839 ff.; III, S. 1030 ff.; neuerdings Kroß, S. 33 ff., 209 ff.; historischer Überblick bei Evers, BK, zu Art. 37 Rdn. 1-3.
3) er findet sich z.B. in Art. 19 BRV sowie der Exekutionsordnung v. 3.8.1820 - Text bei Huber, Dok. I, Nr. 37.
4) s. o. 1. Teil, 3. Absch. B I.
5) vgl. E.R. Huber, Geschichte I, S. 631 ff.; III, S. 1029 ff.

den können, um diesen zur Erfüllung der von ihm vernachläßigten verfassungsmäßigen Bundespflicht anzuhalten [1], ohne jedoch Strafcharakter anzunehmen oder den Bestand des Landes anzutasten.

Ursprünglich ist die Exekution aber schon im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation - ebenso wie auch die "Reichsacht" - als Zwangsmittel gegen Reichsstädte üblich gewesen, die sich außerhalb des Reichsrechts stellten. Während es Ziel und Zweck der Ausnahmegewalt war, Sicherheit und Ordnung im Staate zu sichern oder wiederherzustellen [2], ist die Exekution in erster Linie gegen das sich pflichtwidrig verhaltende Land in seiner Eigenschaft als Gliedstaat gerichtet [3]. Zur Unterscheidung dieser beiden Fallgestaltungen spricht Junker [4] einerseits vom "Staatsnotstand" (Ausnahmerecht), während er für die Ausnahmemaßnahmen der Exekution andererseits den Begriff "Bundesnotstand" wählt. Diese Terminologie erscheint treffend, hat sich im weiteren aber nicht allgemein durchgesetzt, obwohl damit verdeutlicht wird, daß Bundes- bzw. Reichsexekution gerade den Fall des nur in Verfassungssystemen bundesstaatlichen Aufbaues möglichen "Verfassungsnotstandes" [5] infolge eines Konflikts zwischen Oberstaat und Gliedstaaten zum Gegenstand haben.

II. Bundes-/Reichsexekution als Aufgabe der Streitkräfte:

Nach verbreiteter Ansicht zählt die Reichs-bzw. Bundesexekution zu den sog."historischen Funktionen" [6] der Streitkräfte. Der Einsatz militärischer Vollzugskräfte gegen einen pflichtwidrig handelnden Gliedstaat

---

1) vgl. Triepel, Reichsaufsicht, S.665 ff; E.R. Huber, Geschichte I, S.635; Anschütz, HdbDStR I, S. 347 ff.; Evers, BK zu Art. 37 Rdn. 8 ff, 50 ff.
2) zur Abgrenzung vgl. E.R. Huber, AÖR 79 (1953/54), 8 f.
3) vgl. Einzelh. bei v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 9 (zu Art. 37 GG); Kroß, S. 209, 213, 229 ff m.w.N.
4) Bay V. Bl. 1960, 54.
5) Folz, S. 85.
6) z.B. Lepper, S.48 mit Fn.164; H. Schäfer, AÖR 78 (1952/53), 44 ff.; Fr. Klein, Wehrbeitrag II, S. 509.

wurde im frühen 19. Jahrhundert zunächst auf die allgemein als gültig gehaltenen These gestützt, daß "alle zur vollkommenen und wirksamen Ausübung einer Zuständigkeit erforderlichen und geeigneten Mittel im Zweifel als Bestandteil der Zuständigkeit angesehen" werden müßten [1]. So enthalten bezeichnenderweise weder die Exekutionsbestimmungen des Art. 31 WSchlA, des Art. 19 BRV noch gar Art. 37 GG über den Bundeszwang einen Hinweis auf die Vollstreckbarkeit der Exekution mit Hilfe der Streitkräfte. Die Art. 54/55 der Paulskirchenverfassung von 1849 lassen erkennen, daß grundsätzlich auch mildere Zwangsmittel als Streitkräfte gegen den betreffenden Gliedstaat möglich sein sollten. Erst Art. 48 Abs. 1 WRV nennt auch ausdrücklich die "bewaffnete Macht" als Mittel der Reichsexekution. Aus keiner dieser Bestimmungen ergibt sich allerdings, inwieweit der Einsatz der Streitkräfte als Mittel einer Reichsexekution eine "militärische Aufgabe" ist [2].

Eine institutionelle Aufgabe der Streitkräfte könnte in dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Durchführung von Exekutionsmaßnahmen allerdings ohne weiteres dann gesehen werden, wenn das pflichtwidrige Verhalten des Gliedstaates im Verhältnis zum Oberstaate als "Krieg" im Sinne des Völkerrechts zu klassifizieren wäre [3]. Doch geht es bei den Maßnahmen im Verlaufe einer Bundesexekution um die Herstellung gesetzmäßiger Zustände im bundesstaatlichen Verfassungsgefüge, nicht um das weitreichendere Recht souveräner Mächte zur Lösung von Konflikten internationalen Charakters zwischen Völkerrechtssubjekten [4].

---

1) Triepel, Reichsaufsicht, S. 673. Die Grundregel, daß die Bundeskompetenzen sich aus den Bundeszwecken ergeben, war in Art. 3 s. 2 WSchlA ausdrückl. festgelegt; vgl. E.R. Huber, AÖR 79 (1953/54), 19; folgend Parche, S. 48 f; Kroß, S. 33 i.V.m. S. 12.

2) zum Problem vgl. Lepper, S. 49 f.

3) so Meyer-Anschütz, StaatsR, S. 937 m.w.N.; a.A. etwa Anschütz, Kommentar, S. 274 Fn. 3.

4) vgl. Lepper, S. 49; Kroß, S. 228 f.

Daher ist auch jener Schluß zu weitgehend, wonach aus der auch möglichen [1] Verwendung von Streitkräften als Mittel einer Reichs-/Bundesexekution gefolgert werden könne, daß es sich hierbei um jene Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte handele, die zu ihrer "militärischen Funktion" im Sinne des kriegsvölkerrechtlichen Kampfauftrages gehöre [2].

Aber auch aus dem Begriff der "Exekution" lassen sich kaum Rückschlüsse auf die Rechtsnatur der wahrzunehmenden Aufgabe ziehen: war das Verfahren der Reichsexekution schon kein richterliches Verfahren [3], so fehlte es augenscheinlich auch an der zivilprozeßualen Vollstreckung eines vorangegangenen Urteiles. Durch Reichs- und Bundesexekution wurde vielmehr in besonderer Weise Reichsgewalt gegenüber den Ländern ausgeübt, wobei Anordnung und Vollzug ein höchster und unüberprüfbarer Regierungsakt waren, sei es im Verlaufe oder ohne ein eingeschlossenes Reichsaufsichtsverfahren [4]. Dagegen mag es angehen, einen "nicht ausschließlich militärischen Charakter" [5] der Reichsexekution aus der Zulässigkeit ziviler Maßnahmen zu folgern; eine Aussage über den Charakter der zu erfüllenden Aufgabe aus der Sicht der Streitkräfte läßt sich jedoch auch mit dieser Argumentation nicht erreichen.

Demnach erscheint es notwendig, auf die Sicherung des bundesstaatlichen Gefüges gegenüber bundeswidrigem Verhalten von Gliedstaaten als spezifisch staatsrechtlicher Zielsetzung des Reichs-/Bundesexekutionsrechts auch insoweit abzustellen, als es gilt, das Ob und Wie einer von den Streitkräften in diesem Zusammenhang zu erfüllenden A u f g a b e (i.w.S.) zu klären: Ähnlich

---

1) schwächere Mittel müssen "erst recht" zulässig sein; vgl. Triepel, S. 676 ff.
2) so verstanden wohl von Lepper, S. 50 (betr. Art. 37 GG).
3) Einz. E.R. Huber, AÖR 79 (1953/54), 7 ff.
4) vgl. E.R. Huber, Geschichte III, S. 1032 ff; z.T. abweichend Meyer-Anschütz, StaatsR, S. 937; Triepel, aaO., S. 665 ff. wollte die Reichsexekution nur nach vorausgegangener verfassungsgerichtlicher Entscheidung zulassen.
5) Kroß, S. 219.

wie im Falle des Ausnahmerechts könnte danach auch die bundesstaatliche Exekution ein eigenständiges Rechtsinstitut des jeweiligen Verfassungsrechts darstellen, welches verfassungsgeschichtlich möglicherweise auch den Exekutionsvollzug zu einer typischen Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte hat werden lassen, offenbar aber nicht im Zusammenhang mit dem Auftrag zur Landesverteidigung (nach kriegsvölkerrechtlichen Grundsätzen), selbst wenn es auch bei der Reichs-/Bundesexekution um existentielle Gefährdungen (des bundesstaatlichen Gefüges) gehen mag [1].

Um diese These erhärten zu können, sind nunmehr nicht nur die jeweiligen verfassungsgeschichtlichen Ausformungen der Reichs-/Bundesexekution im Hinblick auf ein Streitkräftehandeln, sondern auch die den Exekutionsvollzug beherrschenden Grundsätze und Mittel im erforderlichen Umfange zu untersuchen.

III. Herausbildung der Reichsexekution als Verfassungsinstitut im 19. Jahrhundert:

Um einen Gliedstaat zur Erfüllung der von ihm vernachlässigten, verfassungsmäßigen Bundespflichten anhalten zu können, stellte schon der Deutsche Bund mit Art. 31 WSchlA in Verbindung mit der Exekutionsordnung vom 3. August 1820 [2] weitreichende Zwangsbefugnisse zur Verfügung.

1) Die selbständige und abhängige Reichsexekution:

In unterschiedlichen Tatbeständen regelte der Art. 31 WSchlA die sog. "formelle Bundesexekution" [3] - und zwar einmal die Vollstreckung gerichtlicher (oder gerichts-

1) zur Einbeziehung in die "militärische Funktion" mit Hilfe dieser Argumentation vgl. Lepper, S. 50.
2) Text bei E.R. Huber, Dok. I, Nr. 30 (S. 81 ff) u. Nr. 37 (S. 105 ff.).
3) E.R. Huber, AÖR 79 (1953/54), 5 ff (in Abgrenzung zur formlosen Bundesexekution Art. 19 WSchlA).

C

ähnlicher) Entscheidungen im Dienste der Bundesgerichtsbarkeit ("abhängige Bundesexekution"), zum anderen im Fall der "selbständigen Bundesexekution" den unmittelbaren Erfüllungszwang ohne vorausgehendes Gerichtsverfahren [1].

Die formelle Bundesexekution wurde in der Regel im Wege der militärischen Besetzung [2] des betreffenden Landes vollzogen, zugleich kam von Fall zu Fall auch eine Suspension der Regierungsgewalt in Frage (Sequestration); äußerstenfalls waren Eingriffe in die Thronrechte möglich [3]. Von diesen schwerfälligen und formalisierten Exekutionsverfahren waren jene einstweiligen Abwehrmaßnahmen gegen Akte verbotener Selbsthilfe zu unterscheiden, wie sie aufgrund Art. 19 WSchlA getroffen werden konnten, aber hier nicht im einzelnen untersucht werden können [4].

Ein Einschreiten aus eigenem Recht durch die Reichsgewalt war auch aufgrund der "selbständigen Reichsexekution" in den Fällen § 54 S. 2, Nr. 1 und Nr. 3 Paulskirchenverfassung 1849 vorgesehen. Danach konnte der Gliedstaat seine bundesrechtlichen Pflichten gegenüber dem Reich in zweifacher Weise verletzt haben, einmal durch Verstoß gegen die reichsverfassungsmäßige Friedenspflicht, zum anderen durch Verletzung der reichsverfassungsmäßigen Legalitätspflicht [5]. Davon zu unterscheiden war die "abhängige Reichsexekution" der Paulskirchenverfassung 1849, derzufolge im Anschluß an eine Klage wegen Verletzung der Reichsverfassung (§ 126) die Reichsexekution als Vollzug eines verfassungsgerichtlichen Urteils ausgestaltet werden konnte.

---

1) E.R.Huber, Geschichte I, 634 ff, III, S.1033 mit Einz.; auch "justizielle" u. "unmittelbare" Bundesexekution genannt; vgl. E.R.Huber, AÖR 79 (1953/54), 7 f.
2) mit Hilfe von Kontingenten der Einzelstaaten.
3) ders., Geschichte I, S.636 ff, III, S.1031, 1040.
4) dazu E.R.Huber, Geschichte I, S.638 ff; ders., AÖR 79 (1953/54), 5 f; Brunkow, S.43 nennt die Art. 31-34 unzutreffend in einem Atemzug mit Art.19 WSchlA.
5) vgl. E.R. Huber, Geschichte II, S. 839; Junker, Bay V Bl. 1960, 34.

Diese Exekutionsform war ohne Vorbild und blieb ohne Nachahmung. Als Maßnahmen der Reichsexekution sah § 55 Paulskirchenverfassung 1849 die "Anwendung von bewaffneter Macht" gleichfalls hilfsweise nur an dritter Stelle hinter "Erlassen" und "Absendung von Kommissarien" vor.

2) Die militärische Reichsexekution des Art. 19 BRV

Eine Verschärfung erhielt das Exekutionsrecht in Art. 19 der Verfassung des Norddeutschen Bundes [1] .und schließlich auf reichsrechtlicher Ebene in Gestalt Art. 19 der Bismarck`schen Reichsverfassung (=BRV) [2].

Zwar waren auch in Art. 19 BRV die Mittel zum Vollzug der Reichsexekution und damit auch die Streitkräfte nicht im einzelnen aufgeführt [3]. Aus der Fortgeltung der insoweit einschlägigen Bestimmungen Art. 31 WSchlA in Verbindung mit der Exekutionsordnung vom 3. August 1820 war jedoch zu folgern, daß auch mit Streitkräften gegen den bundespflichtwidrig handelnden Gliedstaat eingeschritten werden durfte.

Denn auch noch in der Mitte des 19. Jahrhunderts begnügte man sich mit dem aus der Zeit des Deutschen Bundes (Art. 3 S. 2 WSchlA) überkommenden Vorstellung, daß der Bund "alle Zuständigkeiten, deren er bedurfte", zur Erfüllung seiner ihm obliegenden Aufgaben hatte, d.h. "Bundeszweck und der Umfang der Bundesgewalt waren identisch" [4]. Allerdings hatte sich bis zum Inkrafttreten der Bismarck`schen Reichsverfassung auch im Tätigkeitsbereich der Reichsexekution der Rechtsgrundsatz der "Notwendigkeit" (des geringstmöglichen Eingriffs)[5] bei der Ausübung innerstaatlicher Zwangs-

---

1)Verfassung v.16.4.1867 (BGBl.1867,S.2),Text E.R.Huber, Dok.II, Nr. 187 (S. 227 ff).
2)Verfassung d. Deutschen Reichs v.16.4.1871 (RGBl. S. 64),Text E.R.Huber,Dok II, Nr.218 (S.288).
3)Einz. bei E.R. Huber, Geschichte III,S. 1029 ff.
4)E.R.Huber,Geschichte I,S.597 f;grundlegend Triepel, Reichsaufsicht, S.672 f;folgend Kroß,S. 33.
5)vgl.W.Jellinek,VwR,S.439;Triepel,aaO.,S.678 ff; Hans J. Wolff-Bachof,VwRI (9)§ 30 III a 5; auch Verhältnismäßigkeit im eigentl.Sinne(vgl.Lerche,Übermaß, S. 19 f).

C

gewalt durchgesetzt. Schonendere zivile Zwangsmittel wurden nunmehr bereits im Hinblick auf die Tatsache zugelassen, daß die Reichsexekution allein mit militärischen Mitteln vielfach nicht als sachgerechtes Beugemittel zur Überwindung des Widerstandes oder Säumigkeit der Landesregierung angesehen werden konnte, also nicht als geeignetes Exekutionsmittel erschien [1].

Hinzu kam, daß das Reichsexekutionsverfahren selbst infolge einer organschaftlichen Trennung des Exekutionsbeschlusses (den der Bundesrat faßte) von dem Exekutionsvollzug (der dem Kaiser gem. Art. 19 S. 2 BRV oblag) bei der "militärischen" [2] Reichsexekution rechtsstaatlich wenig abgesichert war: Das föderative Bundesorgan konnte ohne weitere Abmahnung kurzfristig über die mögliche Pflichtverletzung des Gliedstaates entscheiden und die Exekution anordnen. Der als Vollzugsorgan nachgeordnete Kaiser als unitarisches Organ hatte das betreffende Land notfalls mit Einsatz der Streitkräfte zur Pflichterfüllung anzuhalten. Die "bewaffnete" Exekution war dem Sachbereich der kaiserlichen Kommandogewalt zuzuordnen, welcher gemäß Art. 63 BRV als militärischer Oberbefehlshaber über die Streitkräfte verfügen konnte [3]. Nach damals vorherrschender Ansicht bestand insoweit keine Gegenzeichnungspflicht des Reichskanzlers [4].

Für die Durchführung einzelner Exekutionsmaßnahmen der Streitkräfte gab es keine Bestimmungen. Ohne Rücksicht auf die verfassungsrechtliche Zwecksetzung des Rechtsinstituts "Reichsexekution", welches gerade nicht die Erfüllung bundesstaatlicher Pflichten im Rahmen

---

1) dazu vgl. Haenel, StR S. 452; Meyer-Anschütz, StR, S. 937; Triepel, Reichsaufsicht, S. 678 f; folgend Kroß, S. 34 m.w.N.
2) nach E.R. Huber, Geschichte III, S. 1040 als "bewaffnete" im Gegensatz zur "zivilen" Exekution.
3) Ausnahmen für das Bayer. Kontingent vgl. Kroß, S. 35 Fn. 1.
4) str.-Einz. bei E.R. Huber, Geschichte III, S. 1038 ff; Kroß, S. 35 mit Fn. 2,3.

eines "Krieges" zum Ziel hat [1], wurde und wird eine "völlige militärische Überwältigung" und "totale Besetzung des Landes" im Vollzug Art. 19 RRV für zulässig gehalten [2]. Nur faktisch wird aber davon geredet werden können, daß dabei auch - ungeachtet der dennoch geltenden Grundsätze von Erforderlichkeit [3] und Verhältnismäßigkeit - nach Art und Umfang Zerstörungen "kriegerischen Ausmaßes" [4] entstehen konnten.

IV. Die Reichsexekution nach Art. 48 Abs. 1 WRV

In Fortführung der Tradition des 19. Jahrhunderts bestimmte Art. 48 Abs. 1 WRV die "militärische" [5] Exekution ausdrücklich zum Institut der Verfassung. Die entsprechende Bestimmung lautete: "Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten".

1. Aufgabe und Voraussetzung der Reichsexekution nach Art. 48 Abs. 1 WRV:

Für die Anwendung der Reichsexekution bedurfte es nur der Voraussetzung, daß ein Gliedstaat die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten als Gliedstaat des Reiches nicht erfüllte [6] - ungeachtet eines etwaigen Verschuldens [7]. Die insoweit gegenüber dem alten Recht unveränderte Voraussetzung machte jedoch im Hinblick auf die Diktaturgewalt nach Art. 48 Abs. 2 WRV nicht immer die erforderliche Abgrenzung möglich:

---

1) vgl. Stier-Somlo, StaatsR I, S. 615; a.A. Meyer-Anschütz, StR, S. 937 m.w.N. - insgesamt Lepper, S. 49.
2) vgl. E.R. Huber, Geschichte III, S. 1040; im Anschluß an Triepel, Reichsaufsicht, S. 675.
3) auch hinsichtlich der Art des Zwangsmittelgebrauchs, vgl. Triepel, ebd. S. 678; unklar Kroß, S. 34.
4) Kroß, S. 35.
5) Kroß, S. 213 ff. i.V.m. S. 209 ff; zum alten Recht E.R. Huber, Geschichte III, S. 1039 f.
6) vgl. Anschütz, HdbDStR I, S. 378.
7) zum alten Recht vgl. Triepel, Reichsaufsicht, S. 667.

Die örtliche Nähe zu der in Art. 48 Abs. 2 WRV geregelten Diktaturgewalt macht nicht immer deutlich, daß es sich sachlich und historisch um zwei unterschiedliche Rechtsinstitute handelte [1], deren unterschiedliche Zwecke, Ziele und Objekte auch die Streitkräfte - obwohl in beiden Fällen als "ultima ratio" staatlicher Vollzugsgewalt - zu unterschiedlichen Maßnahmen legitimierten. Doch war es denkbar, daß eine Maßnahme auf beide Rechtsinstitute gestützt werden konnte, z.B. wenn ein Land dadurch pflichtwidrig handelte, daß es seinerseits gegen eine Störung im öffentlichen Bereich nicht in gebotener Weise einschritt [2]. Wie auch im Falle der Reichsexekution nach Art. 19 BRV konnten im Vollzug des Art. 48 Abs. 1 WRV neben den ausdrücklich genannten Streitkräften z i v i l e Maßnahmen infrage kommen. Sie nahmen dem Rechtsinstitut auf diese Weise ebenfalls weitgehend "militärische" Eigenschaften, weil die Streitkräfte zwar als das stärkste, aber nicht einzige Exekutionsmittel angesehen wurden [3]. Demnach wurde Art. 48 Abs. 1 WRV von der herrschenden Meinung [4] so gelesen, als hieße es dort "nötigenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht".

Für eine Zuordnung der Reichsexekution zu der militärischen Aufgabe der Landesverteidigung bestand selbst im Hinblick darauf kein Anlaß, daß der Reichspräsident als Herr [5] der Reichsexekution zugleich in seiner Person Oberbefehlshaber der Streitkräfte (Art. 47 WRV) war. Beide Rechte mußten als selbständig nebeneinanderstehend betrachtet werden [6]. Nur so läßt sicch auch die Zulässigkeit ziviler Exekutionsmaßnahmen widerspruchsfrei erklären.

---

1) vgl. Anschütz, Kommentar, S. 269.
2) vgl. z.B. Poetzsch-Heffter, Kommentar, S. 231 und JÖR 13 (1925) 49; Kroß, S. 209 ff, 211 f m.w.N.
3) vgl. Anschütz, Kommentar, S. 274; Giese, Kommentar, S. 136.
4) vgl. H. Schäfer, AÖR 78 (1952/53), 45 m.w.N.
5) vgl. im folgenden und Kroß, S. 216 ff.
6) vgl. Kroß, S. 220 i.V.m. S. 124.

Demzufolge läßt sich auch die Reichsexkution nach Art. 48 Abs. 1 WRV nicht dem Auftrag der Streitkräfte zur Landesverteidigung zuordnen und die jeweils notwendigen Vollzugsmaßnahmen nicht als kriegsvölkerrechtliche Akte zwischen Ober- und Gliedstaaten bezeichnen [1]. Vielmehr hat die Weimarer Verfassung in Art. 48 Abs. 1 WRV in Fortführung der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung eine auf dem Gebiet des bundesstaatlichen Verfassungsschutzes den Streitkräften zustehende Aufgabe "sui generis" - für diesen Fall sogar ausdrücklich - verfassungsgesetzlich verankert.

2) Anordnung und Durchführung einer Reichsexekution gem. Art. 48 Abs. 1 WRV:

Hinsichtlich des Verfahrens einer Exekutionsanordnung sind im wesentlichen drei Fragenkreise auseinanderzuhalten [2]: Es muß unterschieden werden zwischen der Stufe der Feststellung der Voraussetzungen, der Entscheidung über die Anwendung der Reichsexekution gegen das betreffende Land und der Festlegung von Art und Weise des Exekutionsvollzuges. Letztere Voraussetzung soll im Hinblick auf das hier zu untersuchende Thema bevorzugt behandelt werden.

Als strittige Frage in der Staatsrechtslehre der Weimarer Zeit erwies sich, ob über das Vorliegen der Voraussetzungen der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich [3] oder aber ob der Reichspräsident [4] entscheiden sollte. Im Hinblick auf die oben dargelegte verfassungsgeschichtliche Entwicklung der Reichs-/Bundesexekution und im Anschluß an Anschütz muß daran festgehalten werden, daß die Reichsexekution zwar auch Schlußakt eines vorhergegangenen Verfahrens vor dem Staats-

---

1) vgl. Stier-Somlo, StaatsR, S. 615; unklar in der Konsequenz Lepper, S. 49 f.
2) zu Einz. vgl. Kroß, S. 216 ff m.w.N.
3) so insbes. Triepel, Reichsaufsicht, S. 665 ff in Fortführung der Theorie von der Exekution als eines Rechtsstreits mit gerichtlicher Entscheidung.
4) z.B. Anschütz, Kommentar, S. 272 ff; Stier-Somlo, StaatsR, S. 615.

C

gerichtshof bzw. eines Verfahrens der Reichsaufsicht sein konnte; sie war jedoch im übrigen als ein verfahrensunabhängiger, selbständiger Akt der Ausübung von Reichsgewalt gegenüber den Ländern anzusehen [1], welche ausschließlich und vollständig in der Hand des Reichspräsidenten lag.

Allerdings stellte die Entscheidung des Reichspräsidenten über das Vorliegen der V o r a u s s e t z u n g der Reichsexekution - im Unterschied zu der entsprechenden Entscheidung nach Art. 48 Abs. 2 WRV - eine nachprüfbare Rechtsentscheidung dar [2]. Dagegen entschied der Reichspräsident pflichtgemäß in den Grenzen der "Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit" [3] über die M i t t e l der Reichsexekution, insbesondere über die Frage einer Verwendung der Streitkräfte [4].

Die D u r c h f ü h r u n g der Exekution konnte der Reichspräsident in die Hand ziviler oder militärischer Hilfsorgane legen [5]. Auch wenn Art. 48 Abs. 1 WRV insoweit eine ausschließliche Kompetenz des Reichspräsidenten enthielt, bedurfte er für seine Verfügungen aufgrund Art. 48 Abs. 1 WRV der ministeriellen Gegenzeichnung - sowohl für die Anordnung, wie Einzelmaßnahmen der Exekution und auch, soweit es um die Streitkräfte als Hilfsmittel der Reichsexekution ging [6].

Die Betrauung auch eines militärischen Befehlshabers mit "zivilen" Exekutionsmaßnahmen war möglich und stellte rechtlich keine Besonderheit dar [7]; sie garantierte nur für den Fall des Widerstandes einen

---

1) zutr. Kroß, S.217 f. im Hinblick auf Art.15,19WRV und die Weimarer Praxis (S. 218 Fn.2-6).
2) vgl. StGH, Urt. v.25.10.1932 in RGZ 138,1 ff, 33.
3) Anschütz, Komm. S.275; ähnl. Kroß, S. 215,219 ff.
4) zur Frage der "erst recht" zulässigen schwächeren Exekutionsmittel vgl. Triepel, aaO.S.678; E.R.Huber, Geschichte III, S. 1040 zu Art.19 BRV; Giese, Kommentar S. 136.
5) vgl. Flad, S. 130; Anschütz, Kommentar S. 274.
6) siehe Art. 50 WRV; vgl. Flad, S.130; Einz. Kroß, S.220 f.
7) vgl. Anschütz, Kommentar, S. 274.

schnellen Truppeneinsatz [1].

3) Befugnisse der Streitkräfte bei Durchführung einer "militärischen" Reichsexekution:

Wurde danach ein Zivilkommissar, aber auch ein militärischer Befehlshaber vom Reichspräsidenten mit der Durchführung einer "zivilen" Reichsexekution beauftragt, so konnten als geeignete Beugemaßnahmen z.B. infrage kommen [2]: die Ersatzvornahme, Einbehaltung geschuldeter Zahlungen durch das Reich, Abberufung der verantwortlichen Landesorgane und ihre Ersetzung, letztlich auch die Sequestration der Landesgewalt selbst [3].

Eine "militärische" Reichsexekution lag schon dann vor, wenn in irgend einer Form militärische Verbände gegen das pflichtwidrig handelnde Land zum Einsatz kamen [4]. Dabei spielte es keine Rolle, ob es sich zunächst nur um die Ausweitung einer bislang "zivilen" Exekution handelte, in deren Verlauf die Streitkräfte mittelbar durch ihre Präsenz zivile Maßnahmen durch Druck ermöglichten oder von vornherein unter einem militärischen Befehlshaber das Land besetzten, Landesorgane ihrer Funktion enthoben bzw. unter dem Einsatz von Waffengewalt gegen Regierungsorgane vorgingen.

Möglich war insbesondere auch, daß militärische Verbände die pflichtwidrig von den Landesorganen unterlassenen Maßnahmen selbst durchführten, z.B. den bewaffneten Aufstand innerhalb des Landes bekämpften oder die Landesorgane ihrer Funktion enthoben und andere Personen mit der Führung der Dienstgeschäfte beauf-

---

1) Einz. bei Kroß, S. 226 f.
2) dazu z.B. Anschütz, HdbDStR I, S. 379; Flad, S. 123 ff.
3) die Intention des "Preußenschlages" (1932) mit einer Wiederherstellung einer dauerhaften Verbindung von Reichs- u. preuß. Staatsleitung war danach weder über Art. 48 I noch Art. 48 II WRV zu rechtfertigen; vgl. E.R. Huber, Verfassungsnotstand, S. 212 ff.
4) vgl. Haenel, StR I, S. 449 ff.; Triepel, Reichsaufsicht, S. 672; Kroß, S. 224 ff.

C

tragen [1]. Die in diesem Zusammenhang anfallenden Mittel zur Widerstandsüberwindung (Haussuchung, Verhaftungen, Pressereglementierungen) knüpften grundsätzlich an die nach dem alten Recht möglichen Befugnisse der "militärischen" Reichsexekution an. Danach konnte zwar auch im Falle des Art. 48 Abs. 1 WRV "der Einsatz aller Waffen" [2] notwendig und verhältnismäßig sein. Aber nur dem ä u ß e r e n Erscheinungsbild nach konnte die Exekution schlimmstenfalls Form und Ausmaß einer " k r i e g e r i s c h e n " Auseinandersetzung zwischen Reich und Gliedstaat erreichen [3], wenn etwa die Seperation eines Gliedstaates hätte verhindert werden müssen. Bedeutsamer waren jedoch die aufgrund Art. 48 Abs. 1 WRV möglichen Eingriffe der Streitkräfte in die Rechtssphäre solcher Personen, die als verantwortliche Organe die Pflichtverletzung des Landes stützten bzw. sich freiwillig als Beamte und Bürgerschaft dem Vorgehen der Landesorgane anschlossen [4].

Im übrigen ermächtigte die Reichsexekution- weitergehend als die Diktaturgewalt des Art. 48 Abs. 2 WRV - zu umfassenderen Eingriffen gegenüber der unbeteiligten Zivilbevölkerung, weil in Art. 48 Abs. 1 WRV eine spezielle Aufzählung von Grundrechten fehlte, in deren Schutzbereich nach Suspension ausnahmsweise hätte eingegriffen werden können. Eine Rechtfertigung dieser Eingriffe in Rechte Unbeteiligter sollte offenbar über eine Art Kollektivhaftung aller Menschen des betreffenden Landes für das vom Land dem Reich gegenüber begangene Unrecht gefunden werden [5].

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, daß auch bei einer "militärischen" Reichsexekution nach Art. 48 Abs. 1 WRV Einzelmaßnahmen der Streitkräfte einmal durch den

---

1) vgl. Bölling, S. 74.
2) Kroß, S. 225, 228 f, 232 f. i.V.m.S. 35.
3) vgl. Flad, S. 91; wohl auch Giese, Kommentar, S.137; Anschütz, Kommentar, S.274 mit Fn.3; Kroß, S.228 Fn.3.
4) vgl. dazu Kroß, S. 230.
5) dazu bei Kroß, S. 232, 234 m.w.N.

Zweck des Rechtsinstituts [1] - die Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes in dem betreffenden Gliedstaat - und zum anderen durch die auch insoweit geltenden Grundsätze von Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit begrenzt waren [2].

Eine derartige rechtliche Schranke mochte jedoch nicht verhindern, daß auch in Vollzug einer Reichsexekution nach Art. 48 Abs. 1 WRV noch Leben und Eigentum unbeteiligter Bürger (z.B. bei einer Stadtbeschießung) gefährdet werden konnten. Dennoch stellte auch die Reichsexekution der Weimarer Reichsverfassung insgesamt gesehen keinen "Krieg" [3] im völkerrechtlichen Sinne dar, sondern regelte in besonderer Weise als verfassungsrechtliches Rechtsinstitut eine den Streitkräften geschichtlich überkommene Aufgabe "sui generis" im Innern zwischen Einsätzen zur allgemeinen (polizeilichen) Gefahrenabwehr und zur Ausübung des Verteidigungsauftrages.

D. Schlußfolgerungen:

I. Zur Zeit des Deutschen Bundes und des Bismarckreiches standen den Streitkräften neben der Aufgabe der Landesverteidigung noch unterschiedlichste Sicherungsaufgaben in typsierter Form zum Schutz der inneren Ordnung zu [4]. Die Streitkräfte waren nicht nur schärfstes Ordnungsmittel ("ultima ratio") nach Erklärung des Belagerungszustandes (Ausnahmezustand) und bei Durchführung der Bundes-/Reichsexekution, sondern auch im Rahmen sonstiger Vollzugsaufgaben "zu administrativen Zwecken" - mehr oder weniger in Konkurrenz mit den sich verselbständigenden Kräften der Polizei [5].

---

1) ausdrücklich Kroß, S. 235.
2) vgl. Flad, S. 110, 124, 132 ("notwendige" Maßnahmen); ähnlich Giese, Kommentar, S. 137; wohl auch Anschütz, Kommentar, S. 275; weniger deutlich Kroß, S. 235 i.V.m. S. 215, 216.
3) vgl. Stier-Somlo, StaatsR, S. 615; unglücklich Kroß, S. 235 ("Exekutionskrieg").
4) vgl. v. Calker, S. 10 f, 18; Simon, S. 201 ff., Parche, S. 184 ff.
5) Einz. bei Lepper, S. 25 ff.; Kroß, S. 4 ff.

D

II. Auch noch in der Zeit der Weimarer Republik waren § 17 WehrG 1921, die Diktatur nach Art. 48 Abs. 2 WRV und die Reichsexekution des Art. 48 Abs. 1 WRV Ausdruck der in das frühe 20. Jahrhundert übernommenen Vorstellung, daß auch die Streitkräfte noch (abgesehen von der Abwehr äußerer Gegner) weiterhin zum Schutze gegen Störungen aus dem inneren Bereich als letztes und entscheidendes Ordnungsmittel der Staatsgewalt bereit stehen sollten [1].

III. Einsätze "zu administrativen Zwecken", d.h. zu polizeilichen Zwecken i.S. Art. 66 Abs. 2 BRV, stellten Betätigungen der Streitkräfte als "ultima ratio" der Polizeigewalt [2] in unterschiedlichen Formen dar:

1. Die Bekämpfung von Tumulten und Ausständen l o k a l e n Charakters stellte bis in die Weimarer Zeit die ungeachtet des Gesetzesvorbehaltes Art. 36 preuß VU 1850 durch Allerhöchste Kabinettsorder erfaßten Fälle militärischen Einschreitens bei Ordnungsstörungen (Tumulten, Wirren, Aufruhr) dar, die den Staat nicht existentiell gefährdeten. Noch in § 17 Abs. 2, 1. Alt. WehrG 1921 ist dieses Recht subsidiär als eigenständige Aufgabe der Streitkräfte zur allgemeinen Gefahrenabwehr ausgesteltet [3].

2. Der allgemeine zivile und militärische Objektschutz am Standort (historischer G a r n i s o n s w a c h d i e n s t) wurde erst mit § 17 Abs. 2, 2. Alt. WehrG 1921 endgültig auf m i l i t ä r i s c h e Objekte beschränkt, somit dem Umfang nach auf die gewohnheitsrechtlich anerkannten Notwehr- und Selbstverteidigungsrechte der Streitkräfte begrenzt [4]. Aber auch insoweit

---

1) vgl. § 1 Gesetz über die Bildung einer vorläufigen Reichswehr vom 6.3.1919 - RGBl. 1919, S. 295; Art. 160 Ziff. 1 Friedensvertrag von Versailles vom 28.6.1919 - RGBl. 1919, S. 832; vgl. Kroß, S. 36 f.; Schneider, S. 38; Parche, S. 82 ff.
2) vgl. Haldy, S. 20 ff, 23 ff; Jess-Mann, S. 24 ff.; oben 1. Teil, 3. Absch. A.
3) vgl. Kroß, S. 90 ff i.V.m. S. 38 ff.;
4) vgl. Liepmann, S. 14 f.; Kroß, S. 101 ff.

sind diese Betätigungen zu administrativen Zwecken nicht Hilfstätigkeiten der Streitkräfte "im Rahmen der militärischen Funktionen" [1] (zur Landesverteidigung und im Inneren Notstand), sondern Teil der den Streitkräften zur Erfüllung übertragenen Aufgabe allgemeiner Gefahrenabwehr im Bereich allgemeinen Behördenschutzes und damit zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung [2].

3. Bei ö f f e n t l i c h e n N o t s t ä n d e n leisteten die Streitkräfte auf der Grundlage von Kabinettsordren, dann auch als eigenständige Aufgabe in § 17 Abs. 2, 1. Alt. WehrG 1921 geregelt, "Katastrophenhilfe" außerhalb von Katastrophennotständen (im Sinne des späteren Ausnahmerechts)[3]. Dabei wurde von den Streitkräften von der technischen Hilfe abgesehen insbesondere der Wach- und Ordnungsdienst zur Abschirmung ziviler Kräfte bei der Bekämpfung von Katastrophen und Unglücksfällen mit polizeilichen Befugnissen übernommen.

4. Die Ausübung des allgemeinen V e r w a l t u n g s z w a n g e s und der Zwangsvollstreckung durch Streitkräfte erwies sich als typische Erscheinungsform des "soldatischen Mitregiments in allen Polizeisachen" [4], solange die Vollstreckungsgewalt der Behörden auch ohne gesetzliche Ermächtigung noch soweit reichte wie ihre Verfügungsgewalt [5]. Zivilprozessuale und wehrrechtliche Bestimmungen (insbesondere § 17 WehrG 1921) haben diese Form administrativer Betätigung im Innern durch die Streitkräfte schließlich gesetzlich ausgeschlossen.

---

1) so aber Lepper, S. 47.
2) vgl. Forsthoff, VwR I, S. 451; Kroß, S. 99 m.w.N.; ähnlich Keidel, S. 65.
3) dazu vgl. Lepper, S. 40 f; insgesamt Kroß, S. 10 f, 40.
4) Anschütz, Verfassungsurkunde, S. 564; Liepmann, S. 7; oben 1. Teil, 2. Absch. D. I 1.
5) vgl. Jess-Mann, S. 25 f.

D

IV. Einsätze der Streitkräfte im Recht des A u s n a h m e z u s t a n d e s (Intervention Art. 26 ff. WSchlA; Belagerungszustand. Art. 68 BRV; Diktatur Art. 48 Abs. 2 WRV) unterscheiden sich von den zuvor genannten Betätigungen weniger durch eine (graduell[1]) höhere) "existentielle Gefahrenlage" [2] im Rahmen der Bekämpfung eines "Staatsnotstandes", als wesensmäßig durch einen nach Voraussetzungen und Rechtsfolgen besonders geregelten Zustand suspendierter verfassungsmäßiger Kompetenzverteilungen im Rahmen eines verfassungsrechtlichen Rechtsinstitutes [3]. Im Vollzug dieser Aufgabe bekämpften die Streitkräfte innere Ordnungs u m s t ü r z e mit dem Ziel der Sicherung bzw. Wiederherstellung der staatlichen Existenz (des "Status quo"). Diese militärische Betätigung war weder mit der Aufgabe der Kombattantenabwehr noch mit derjenigen zu administrativen Zwecken identisch, sondern stellte eine Aufgabe "sui generis" mit einer Erweiterung des innerstaatlichen Auftrages der Streitkräfte dar [4]. Diese Feststellung gilt insbesondere im Hinblick auf die Diktatur des Art. 48 Abs. 2 WRV, die als Fortführung des Ausnahmezustandes der späteren machtstaatlichen Phase (I. Weltkrieg) den Streitkräften zahlreiche zusätzliche außerordentliche Befugnisse vollziehender Gewalt im Bereich der Wirtschaft und Finanzen des Staates verlieh [5].

V. Im Vollzug einer Reichs-/Bundesexekution (Bundeszwang) [6] erfüllten die Streitkräfte ebenfalls im Rahmen verfassungsrechtlicher Zielsetzungen eines besonderen Rechtsinstituts Aufgaben "sui generis" im Innern, die darin bestanden, die Erfüllung der einem Gliedstaat

---

1) von einer essentiellen Unterschiedlichkeit geht z.B. Lepper, S. 36 Fn. 106 aus.
2) zur wesensmäßigen Abgrenzung poliz. u. milit. Betätigungen durch den Grundsatz der "ultima ratio" vgl. Lepper, S. 36 Fn. 106.
3) zu Begriff u. Entwicklung des Belagerungszustandes, Boldt, S. 13 ff; Folz, S. 41 ff.
4) z.B. Liepmann, S. 26; Anschütz, Kommentar S. 79,279.
5) vgl. Heckel, AÖR NF 22(1932), 297 ff, 304 ff.
6) vgl. Art. 31 WSchlA.; Art.19 BRV; Art.48 Abs. 1 WRV.

eines Bundesstaates obliegenden Pflichten gegenüber dem Oberstaat sicherzustellen [1]. Ein Einsatz der Streitkräfte als Hilfsmittel der Exekution wurde jedoch in späterer Zeit - ungeachtet ausdrücklicher Zulassung in Art. 48 Abs. 1 WRV - im Hinblick auf die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit staatlicher Zwangsgewalt [2] im Innern vielfach als nicht geeignetes, aber auch zu scharfes Exekutionsmittel (gegenüber zivilen Zwangsmitteln) angesehen.

VI. Für den Vollzug der jeweiligen, den Streitkräften zustehenden Kompetenzen im Einzelfall, können folgende Feststellungen getroffen werden:

1. Art und Weise des Vollzuges - insbesondere im Hinblick auf die Ausübung unmittelbaren Zwanges - entsprachen im 19. Jahrhundert nur bedingt rechtsstaatlichen Vorstellungen, da es ungeachtet einzelner Waffengebrauchsbestimmungen (Tumult VO 1835, WaffengebrauchsG 1837) und ihrer gewohnheitsrechtlicher Fortgeltung bis in die Weimarer Zeit an abgestuften Normen zur Ausübung unmittelbaren Zwanges durch militärische Vollzugskräfte in allen Einsatzfällen noch fehlte. Doch galten immerhin die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit (des Mittels zum angestrebten Erfolg) und der Erforderlichkeit (des geeigneten und mildesten Mittels [3]) hinsichtlich des Ob und Wie militärischen Einschreitens weitgehend bei den Einsätzen zu "administrativen Zwecken" [4].

2. Auch der Einsatz der Streitkräfte als Hilfsmittel der Ausnahmegewalt und der Exekution war als solcher nicht allein dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, sondern auch dem der Erforderlichkeit unterworfen [5]. Auch die Durchführung einzelner

---

1) vgl. Huber, AÖR 79 (1953/54), 5 ff.
2) grundlegend hierzu Triepel, Reichsaufsicht, S. 665 ff, 672 f, 678 ff.
3) zu den Begriffen vgl. Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 186 ff; 190 ff;
4) vgl. Romen-Rissom, S. 45, 56; insgesamt vgl. Kroß, S. 10 ff, 81 ff.
5) vgl. Parche, S. 103 f m.w.N.; Kroß, S. 215.

D

Vollzugsmaßnahmen dieser Aufgaben "sui generis" der Streitkräfte unterlag im Grunde genommen diesen rechtsstaatlichen Grundsätzen schon im Hinblick auf die verfassungspolitischen Zwecksetzungen [1] der genannten Rechtsinstitute, ohne daß jedoch die damals überwiegende Literatur davon in Anbetracht fehlender Ausführungsgesetze in gebührender Weise Notiz genommen hätte [2].

3. Einzelmaßnahmen der Rechtsinstitute des Ausnahmerechts und der **Exekution** hatten sich danach weder ausschließlich an polizeirechtlichen Grundsätzen allgemeiner Gefahrenabwehr zu orientieren, noch durften sie allerdings auf eine Gegnervernichtung nach den kriegsvölkerrechtlichen Grundsätzen der Kombattantenabwehr hinauslaufen: Im Vollzug der Diktatur brauchten Einzelmaßnahmen nicht auf Störer im Sinne des Polizeirechts beschränkt zu sein und es waren auch Waffen zulässig, die nicht ausschließlich von Polizeivollzugskräften gebraucht zu werden pflegten [3]. Im Falle der militärischen Reichsexekution konnte die Verwendung der Streitkräfte dem **äußeren** Erscheinungsbild nach immerhin auch zu Zerstörungen kriegerischen Ausmaßes führen [4].

VII. Alle am Beispiel Preußen-Deutschlands geschilderten innerstaatlichen Betätigungen von Streitkräften (im institutionellen Sinne) [5] im 19. und frühen 20. Jahrhundert sind ungeachtet ihrer unterschiedlichen Struktur Ausdruck einer nur in Teilbereichen, aber auch dort nur **unvollständig** vollzogenen **funktionellen** Trennung [6] von Polizei und Streitkräften im Hinblick auf die Aufgaben des Schutzes

---

1) Ausnahmerecht: Bewahrung der staatl. Existenz; Exekutionsrecht: Sicherstellung der Erfüllung von gliedstaatl. Pflichten gegenüber dem Oberstaat.
2) unklar wurde zwischen "Notwendigkeit u.Zweckmäßigkeit" unterschieden, vgl. Anschütz, Komm. zu Art.48 Abs.1, S.275; ähnl. Grau, HdbDStR II, S.279/280 zu Art.48 Abs.2 WRV.
3) zu weitgehend Kroß, S.181 f mit Einz.
4) Einz. Kroß, S.35, 228 f; zur Begrenzung vgl. Giese, S.136f.
5) dazu oben 1. Teil, 1. Absch.
6) zur Problematik v. Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm. V 4 a,b (S.2331 f); oben 1.Teil, 2.Absch. A u. D II.

der innerstaatlichen Ordnung. Daraus folgt, daß ungeachtet der materiellen Begriffsbildung im Polizeirecht die Gesamtheit der den Streitkräften verfassungsgeschichtlich zugewiesenen, eigenständigen Kompetenzen den Schluß [1] auf eine den Innenbereich des Staates erfassende materielle Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte zumindest z u l ä ß t [2], die wesensmäßig unterschieden ist von dem (anderen Grundsätzen folgenden) Verteidigungsauftrag. Die damit verfassungsgeschichtlich nachgewiesene "Doppelaufgabe" [3] der Streitkräfte weist jedoch die Besonderheit auf, daß (nur) im Bereich der Einsatzfälle zu administrativen Zwecken eine gewisse "Konkurrenz" [4] zwischen Streitkräften und Polizei zu beobachten ist, während durch die verfassungsrechtlichen und politischen Zielsetzungen der jeweiligen Rechtsinstitute der Ausnahme- und Exekutionsgewalt a u s s c h l i e ß l i c h e Zuständigkeiten der Streitkräfte im Innern begründet wurden. Insoweit ist dogmatisch gesehen auch von einer A u f t e i l u n g der Aufgaben zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung zwischen Streitkräften und Polizei zu sprechen [5].

---

1) zu diesem Schluß vgl. Einführung B; vgl. auch Rietdorf-Heise-Böckenförde-Strehlau, PolG NW zu § 15 Rdn. 11.
2) schon bei Lepper, S. 29 ff für möglich gehalten.
3) Hoffmann, S. 109 f m.w.N.; oben 1. Teil, 2.Absch. A; Einzelheiten 3. Teil, 2. Absch.(zur Dogmatik).
4) Lepper, S. 27; zu den Grundlagen oben 1. Teil, 2. Abschnitt D I.
5) zu dieser These der herrschenden Dogmatik vgl. Lepper, S. 30; oben 1. Teil, 2. Absch. A II, C I 2.

Z w e i t e r T e i l

Der Inneneinsatz von Streitkräften in der Entwicklung des Bonner Grundgesetzes

Auf dem Hintergrund des zuvor erörterten Auftrags der Streitkräfte zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung in der preußisch-deutschen Verfassungsentwicklung vom 19. zum 20. Jahrhundert hat sich die Arbeit nunmehr mit den entsprechenden "Einsätzen" [1] der Streitkräfte im Innern in der Geschichte des Bonner Grundgesetzes zu befassen [2]. Gegenstand der weiteren Erörterungen ist dabei das in der "Bundeswehr" organisierte militärische Instrument [3] der Bundesrepublik, welches fast ausschließlich von Verbänden von Soldaten als Waffenträger im Wehrdienstverhältnis gebildet wird und dessen jeweilige innerstaatlichen hoheitlichen Aufgaben und Befugnisse im Einzelfall nunmehr darzustellen sind. Dabei ist bekanntlich das Ziel dieser Arbeit, jeweils von der Summe (formeller) sachlicher Zuständigkeiten [4] auf eine den Streitkräften u.U. zustehende innerstaatliche "Aufgabe" (i.w.S.) [5] zu schließen. In diesem Zusammenhang wäre für eine rechtsstaatliche Begrenzung des Inneneinsatzes militärischer Vollzugskräfte die vorrangige Frage nach der R e c h t s n a t u r der (mittels einzelner Kompetenzen ausgeübten) innerstaatlichen Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte ebenso von Bedeutung wie gegebenenfalls für die nachfolgende Ableitung eines umfassenden materiellen Streitkräfte-

---

1) zum Begriff oben Einführung zu C.; im übrigen z.B. Lenz, Notstandsverfassung, zu Art.87a Rdn. 4.
2) insb. Art.87a Abs.3/4, Art.35 Abs.2/3 GG (i.d.F. des 17.Gesetzes zur Ergänzg. des GG v.24.6.1968 -BGBl.I, S. 709)
3) vgl. K. Ipsen, BK zu Art.87a Rdn.13; im übrigen zum staatsrechtl. Begriff der Streitkräfte im institutionellen Sinne oben 1.Teil, 1.Absch., insbes. CII u.D. (Darunter fallen nicht die auf dem Gebiet der BRD stationierten verbündeten Streitkräfte, vgl. Evers, AÖR 91(1966),25ff).
4) zum formellen u. materiellen Begriff d. Streitkräfte erneut v. Unruh, VVDStRL 26(1968),171; Lepper, S.11 ff, 19 ff.
5) sog. "Doppelaufgabe" (vgl. Hoffmann, S.109f); im übrigen Einführung zu B, 1.Teil, 2. Absch. A.

begriffs" zu einem späteren Zeitpunkt in dieser Untersuchung [1].

1. Abschnitt: Vom verfassungsrechtlichen Verbot zur gesetzlichen Regelung eines Einsatzes von Streitkräften im Innern (1949-1968):

Über die Stellung der Streitkräfte enthielt das GG in seiner Fassung vom 24.5.1949 [2] keine Regelung. Erst mit den beiden Ergänzungsgesetzen zum Grundgesetz vom 26.3.1954 [3] und vom 19.3.1956 (Verteidigungsnovelle) [4] sowie weiteren Ergänzungen durch die einfachen Wehrgesetze [5] wurden die Grundzüge einer neuen "Wehrverfassung" geschaffen [6].

A. Aussetzung der Entscheidung über die Aufstellung von Streitkräften (1948/1949):

Im GG von 1949 waren immerhin schon einige, dem Wehrrecht zuzurechnenden Bestimmungen verborgen - mochten sie auch zusammenhangslos und rein präventiv in das Grundgesetz aufgenommen worden sein, insbesondere Art. 4 Abs. 3, 24, 26 und Art.140 GG i.V.m. Art. 141 WRV. Mittelbar können auch Art. 143 Abs. 1 a F. [7] sowie Art. 37, 91 GG als weitere Bestimmungen gelten, die auf Streitkräfte hinweisen [8]. Doch schon die Anordnung dieser Bestimmungen läßt erkennen, daß das GG in seiner ursprünglichen Fassung die in dieser Arbeit zu untersuchende Problematik eines Einsatzes der Streitkräfte im Innern - vornehmlich mit Waffengewalt - nicht berücksichtigte [9]. Andererseits wurde die Frage der

---

1) vgl. unten 3. Teil, 2. Absch.
2) BGBl. 1949, S. 1.
3) BGBl. I, S. 45.
4) BGBl. I, S. 111.
5) Einz.in den Arbeiten von Breitinger, S. 4 ff; Sachau, S. 35 ff.
6) zum Begriff vgl. Lepper,S.52 ff;73 ff;155 ff;Martens, S.95 ff;v.Unruh,VVDStRL 26(1968),165 ff.
7) dazu Doeming-Füsslein-Matz,JÖRNF 1(1951)612 f;aufgehoben durch StrafrechtsänderungsG v.30.8.1951(BGBl.I, S. 739).
8) Einz.W.Weber,AÖR 78(1952/53)133 ff;Scheuner, im Wehrbeitrag II.S.97 ff;Breitinger, S. 4 ff.
9) vgl.W.Jellinek, DÖV 1951;im übrigen JÖRNF 1(1951),662. Hamann,RIA 1955,146.

A

Bewältigung innerer Unruhen in den ersten Jahren der Existenz der Bundesrepublik keineswegs übersehen.

In diesem Zusammenhang konnte dem Besatzungsstatut vom 12.5.1949 [1] insoweit Bedeutung zukommen, als die Besatzungsmächte weiterhin Inhaber der obersten Gewalt waren [2] und bei der Ausübung ihrer Besatzungsgewalt in außerordentlichen Gefahrenlagen nicht gebunden sein sollten [3]. Späterhin trug der bekannte Vorbehalt in Art. 2 und 5 des Deutschlandvertrages von 1952/1954 [4] dem Sicherheitsbedürfnis der Westalliiertenfür den Schutz ihrer eigenen Truppen weiter Rechnung.

Davon abgesehen hat der Gesetzgeber des GG aus der anfänglichen Verfassungslage des Jahres 1949 eine Entscheidung für eine Aufstellung von Streitkräften zwar nicht vollzogen [5]; doch wird man in Anbetracht der Vorläufigkeit des Grundgesetzes im Jahre 1949, der den Alliierten weiterhin verbliebenen Rechte und des besatzungsrechtlichen Status der Bundesrepublik zu Beginn ihrer Existenz nicht behaupten können, der bundesrepublikanische Gesetzgeber habe mit der anfänglichen Rechtslage überhaupt und für alle Zeiten auf eigene Streitkräfte verzichten wollen [6]. Vielmehr hat das GG die Aufnahme weiterer militärischer Bestimmungen schon im Hinblick auf die Tatsache nicht ausgeschlossen, daß es von Anfang an nicht die militärische Betätigung an sich, sondern ausdrücklich in Art. 26 GG lediglich Angriffskriege verbot, dem Bund im gleichen Zusammenhang in Art. 24 Abs. 2 GG aber gestattete, sich zur Wahrung

---

1) Text bei E.R.Huber, Dok.II, S.576ff(578).
2) vgl.Ziff. 2e, 3 u.8 des Besatzungsstatus.
3) vgl.Ziff. 3 S.2 - dazu Mau, S. 9ff; Martens, S.56 f.
4) Vertrag über d.Beziehungen zwischen der Bundesrepubl. Deutschland u. den Drei Mächten v.26.5.1952 i.d.F.der Pariser Protokolle v.23.10.1954 (BGBl.1955 II, S.305); Einz.bei Hesse, VerfR, § 3 II(S.38 ff); Knuth, Alliierte Vorbehalte, S. 1 ff.
5) vgl. Martens, S. 88, 203 ff.
6) vgl. W. Jellinek, DÖV 1951, 542; Maunz, StR(20), S. 191. W.Weber, AÖR 78 (1952/53), 131 ff; Smend, Wehrbeitrag II, S. 153; a.A. offenbar v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 4 a (S. 2518).

des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen [1].

Wehrrechtliche Maßnahmen waren daher von Anfang an mit dem GG in Einklang zu bringen.

B. "Innerer Notstand" als polizeiliche Aufgabe der Länder, Art. 91/35/37 GG a.F.

Auch wenn das GG in seiner ursprünglichen Fassung davon ausging, daß Bund und Ländern keine Streitkräfte zur Verfügung stünden [2], sah der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee doch (ebenso wie die Weimarer Reichsverfassung) keine Regelung vor, die sich stattdessen mit dem Sonderfall des P o l i z e i einsatzes zur Bekämpfung existentieller Gefahren für den Bestand oder die Ordnung des Staates befaßt hätte [3].

I. Voraussetzungen der Aufgabe nach Art. 91 GG.

Im Entwurf von Herrenchiemsee war zwar eine allgemeine Notstandsregelung in Art. 111 vorgesehen gewesen; herkömmlicher Ausnahmezustand und Notverordnungsrecht fanden im GG später jedoch keinen Platz [4]. Statt dessen wurde in sachlicher Nähe zu Art. 35 GG(als gesonderter Fall der Amtshilfe)[5] und des Art. 37 GG nunmehr der Art. 91 Abs. 1 in das GG aufgenommen [6].

Mit dieser Bestimmung wurde durch eine "Primärzuständigkeit im Sinne des Föderalismus" [7] die Verantwortung

1) vgl.W.Weber,AÖR 78(1952/53),136 ff;ähnl.W.Jellinek, DÖV 1951,541 ff;neuerdings Reiß, S. 7.
2) vgl.Abg.Kleindienst (Parlamentarischer Rat)JÖRNF 1 (1951),662;jetzt Ule,DVBl.1967,66;Brunkow,S.21.
3) Einz.zur Beratung im Parl.Rat vgl.JÖRNF 1(1951), 661ff; Evers,BK,Art.91 Rdn.13;Gather, S.138 ff.
4) vgl. JÖRNF 1(1951),605 ff;Schüle,JZ 1955,468;Fromme, DÖV 1960, 737 Fn. 77.
5) vgl. Maunz, in Maunz-Dürig(1968),zuArt.91 Rdn.1,5,17.
6) vgl. Brunkow, S. 52 ff,59 f;insgesamt v. Mangoldt-Klein, zu Art.91 Anm.II 1, 4 b u. III 7 c; Art. 91 wurde mit Schreiben der Alliierten Hohen Kommission v. 3.1.1951 in Kraft gesetzt.
7) Schüle, JZ 1955, 468.

B

der Länder für die Abwehr auch drohender Gefahren für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes verfassungsrechtlich abgesichert. Demgegenüber fand eine Durchbrechung der in Art. 30/91 Abs. 1 GG aufgestellten Regeln für besondere Ausnahmefälle von "Staatsnotständen" [1] durch den Art. 91 Abs. 2 GG statt [2]. Erfüllt danach ein Land nicht die Pflicht zur Gefahrenabwehr, die ihm unter dem Gesichtspunkt der Bundestreue obliegt, so vermag die Bundesregierung die notwendigen Maßnahmen zu treffen, kann also auch mit Hilfe von Exekutivkräften des Bundes (BGS) [3] einschreiten. Dabei hat das GG von jeher an die Polizeivollzugskräfte der Länder gedacht [4], während BGS und Streitkräfte (nach Art. 87a Abs. 4 GG) erst vom verfassungsändernden Gesetzgeber im Rahmen der "Notstandsverfassung" ausdrücklich für die Bekämpfung innerer Unruhen etc. vorgesehen worden sind.

Allerdings scheinen mit den Bestimmungen des Art. 91 Abs. 1, 2 (Art. 87a Abs. 4)GG nicht bereits alle Fragen des Schutzes von Bestand und freiheitlich demokratischer Grundordnung im Verhältnis Bund-Länder abschließend erfaßt worden zu sein. Es ist nicht nur fraglich, ob neben Art. 91 Abs. 2 GG auch Maßnahmen nach Art. 37 GG (Bundeszwang) denkbar sind, sondern es besteht auch Unklarheit darüber, ob als Rechtsvoraussetzung des Handelns der Bundesregierung in Art. 91 Abs. 2 GG nicht auch - wie in Art. 37 GG - die Zustimmung des Bundesrates zu fordern ist. Die Fragen sind schon im Hinblick auf das auch heute noch ungeklärte Verhältnis [5] beider Vorschriften zueinander von Bedeutung.

---

1) zum Begriff vgl. oben 1. Teil,2.Absch. C II 1.
2) vgl.Kölble,Polizei 1960,4 ff;Schminck,S.38;Keidel, z.B.S.118 ff,179 ff.
3) seinerzeit str;vgl.Schminck,S.38 ff,49f;a.A.Maunz, in Maunz-Dürig(1968),zu Art.91 Rdn.11,31;Folz,S.118ff.
4) zum Abkommen v. 27.10.1950 über Aufstellg./Unterhaltg.von Bereitschaftspolizeiverbänden derLänder bei Ule-Rasch,S.770;im übrigen vgl.Götz,S. 131.
5) z.B.bei Brunkow,43 ff,52 ff;insgesamt vgl.v.Mangoldt-Klein, zu Art. 91,Anm. II 9 a, b (S. 2522 ff).

II. Verhältnis von Interventionsrecht (Art. 91 Abs. 2 GG)und Bundeszwang (Art. 37 GG):

Das in diesem Punkte nicht klare Schrifttum hält nicht nur eine Konkurrenz [1] zwischen Art. 91 Abs. 2 und Art. 37 GG, sondern auch Überschneidungen [2] dieser Bestimmungen für möglich bzw. sieht in Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG eine Ergänzung [3] des Art. 37 GG. Am umfassendsten ist die Ansicht, wonach Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG als Sonderfall des Tätigwerdens im Bundeszwang Art.37 angesehen werden könne [4].

Im Anschluß an die verfassungsgeschichtlichen Ausführungen [5] in diesem Zusammenhang,insbesondere aber im Hinblick auf die unterschiedlichen dogmatischen Zielsetzungen [6] müssen beide Bestimmungen grundsätzlich als historisch gewachsene Rechtsinstitute mit nach Voraussetzungen und Rechtsfolgen erheblichen Unterschieden behandelt werden. Daraus folgt, daß das Zustimmungserfordernis des Art. 37 GG nicht ohne weiteres auf die Fälle des Inneren Notstandes in Art. 91 Abs.2GG übertragen werden kann: Denn während der Bundeszwang Maßnahmen gegen ein pflichtwidrig handelndes Land zum Inhalt hat, richten sich Maßnahmen nach Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG primär gegen staatsfeindliche Aktionen von Kräften außerhalb der staatlichen Organisationen [7].

Die im verfassungsgeschichtlichen Teil bereits angesprochenen Überschneidungen objektiver Pflichtverletzungen mit Gefahrenlagen des Inneren Notstandes sind aber auch nach dem GG möglich, etwa wenn die zuständigen Länder nicht selbst zur Gefahrenabwehr bzw. die

---

1) z.B. Kölble,Polizei 1960,44;v.Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm.II 9 a (S.2522).
2) z.B.H.Schäfer,AÖR 78 (1952/53),46.
3) z.B. Haedge,BWV 1967,132;Maunz,inMaunz-Dürig-Herzog, zu Art. 37 Rdn. 6.
4) dazu Brunkow, S. 52 ff m.w.N. und S. 59 f.
5) s .o.1.Teil, 3. Absch. C III 2.
6) z.B.E.R.Huber,AÖR 79 (1953/54),5 ff;v.Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 9 b (S. 2523 f).
7) vgl. v.Mangoldt-Klein, ebd.;Evers,BK,Art.91 Rdn.1-8 (zu Art. 10 BRV/Art. 48 Abs. 1 WRV);Hoffmann,S. 92 ff.

B

ersuchten Länder ihrerseits nicht zur Hilfeleistung bereit sind (Art. 91 Abs. 2,1.Alt.GG), obwohl sie dazu in der Lage wären [1]. In den soeben genannten Beispielfällen verletzen die Bundesländer die ihnen obliegenden Pflichten zum bundestreuen Verhalten [2]. Da die Gefahr im Beispielsfall I vom Lande selbst ausgeht, wird man für Maßnahmen nach Art. 91 Abs. 2 GG ergänzend die in Art. 37 GG vorausgesetzte Zustimmung des Bundesrates fordern müssen [3], während im Beispielfall II die Bekämpfung der Gefahr im Sinne Art. 91 Abs. 2 GG dominiert, womit ein Einsatz gegen die Landesregierung s e l b s t ausscheidet [4] und die Grundsätze der Bekämpfung des"Inneren Notstands" i.S. Art. 91 GG allein gelten.

Sieht man von diesen Überschneidungsfällen ab, so vermag Brunkow [5] nicht damit zu überzeugen, wenn er im wesentlichen im Hinblick auf die Gefahrenlagen der 2. Alternative in Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG ("Nichtinderlagesein") eine Gleichartigkeit von Art. 37 GG und Art. 91 GG folgert, selbst wenn selbige (Gefahrenlagen) zugleich die tatbestandlich geforderte objektive Pflichtverletzung i.S. Art. 37 GG erfüllen. Denn die Eingriffsrechte der Bundesregierung [6] beruhen im Falle der 2. Alternative Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG - unabhängig von etwaigen Pflichtverletzungen - auf Resten jener "selbständigen Bundesintervention" [7], wie sie verfassungsgeschichtlich gem. Art. 26 WSchlA von 1820 bis zur Übernahme in das Recht des Belagerungszustandes in Art. 68 BRV geläufig war [8].

---

1) einzige Überschneidung nach v.Mangoldt-Klein, aaO., (S.2523); W.Mayer, Polizei 1973, 271 ff.
2) Einzelh. bei Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, Art.87a Rdn.112; Kölble, Die Polizei,1960,44.
3) grundsätzl.so z.B.Hoffmann,S.93;teilweise a.A.v.Mangoldt-Klein, aaO.(S.2522 f).
4) vgl. Dux, S.133 ff; Evers, BK Art. 91 Rdn. 31.
5) S. 56 ff mit Einz.-Zur Kritik unten 5.Absch. B II 2.
6) Nach der föderativen Kompetenzverteilung geht im Falle Art.91 II GG die Kompetenz der Gefahrenabwehr keineswegs ganz auf den Bund über-vgl.Keidel,S.120f.
7) requisitions-unabhängiges Interventionsrecht;vgl. E.R.Huber,AÖR 79(1953/54) 1ff,9ff;Haas, S.40;Kölble, Polizei 1960,45;ähnl.Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog zu Art. 91 Rdn. 6/29; Einz. unten 5.Absch. B II .
8) s.o. 1.Teil,3.Absch.BII;E.R.Huber, Geschichte I,S. 631 ff.

Allerdings ist nicht zweifelhaft, daß ein Einschreiten der Bundesregierung nach Art. 91 Abs. 2 GG nicht ausschließt, daß gleichzeitig auch Art. 37 GG mit seinen weitreichenden Folgen für die gesamte Landesverwaltung angewandt werden kann [1]. Damit wird jedoch nicht die bereits mehrfach aufgezeigte dogmatische Grenze [2] zwischen beiden Rechtsinstituten eingerissen.
Es bleibt festzuhalten, daß danach die beiden Alternativen des Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG nicht als "durch ihre Schwere besonders hervorstehende" [3] Anwendungsfälle des Tätigwerdens im Bundeszwang nach Art. 37 GG angesehen werden können - ungeachtet der zuvor aufgezeigten Überschneidungsmöglichkeiten beider Bestimmungen.

III. Unterschiede des Art. 91 GG zum traditionellen Ausnahmerecht:

Gegenüber den historisch bedeutendsten Beispielen der Ausnahmegewalt [4] in Art. 68 BRV und Art. 48 Abs. 2 WRV enthält der Art. 91 Abs. 2 GG in der ursprünglichen Fassung allenfalls einen "Ausnahmezustands-Ansatz" [5]. Im Unterschied zu jenen historischen "Staatsnotstands"-Regelungen fehlt es an der charakteristischen Möglichkeit, im Wege der Suspendierung von Verfassungsteilen - insbesondere Grundrechten - eine nahezu unbeschränkte Ausdehnung der Staatsgewalt herbeiführen zu können. Auch ist die Ausübung des unmittelbaren Zwanges der Vollzugskräfte des Art. 91 Abs. 2 GG nach polizeirechtlichen Grundsätzen und mit Mitteln des UZwG [6] weit von den ver-

---

1) vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 37 Anm. IV 5 b, zu Art. 91 Anm. II 9 a bb (S. 2522); nur Art. 37 wendet Hoffmann S. 82-95 an.
2) dazu Dux, S. 133/136; a.A. Brunkow, S. 57 f mit Einz.
3) Brunkow, S. 59 m.w.N.; wie hier v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. IV 7 (S. 2546-2548); auch unten 2. Teil, 5. Absch
4) Einzelh. oben 1. Teil, 3. Absch. B II u. III.
5) Fromme, DÖV 1960, 737 Fn. 77; weitere Charakterisierungen bei v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 4 b (S. 2519 f).
6) Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes v. 10.3.1961 (BGBl. I, S. 165).

C

fassungsgeschichtlichen Vorbildern entfernt [1]. Selbst die exekutiven Notstandsbefugnisse der Bundesländer sind auf die Anforderungsrechte des Art. 91 Abs. 1 GG beschränkt worden, die insoweit nicht die Funktion der früheren gliedstaatlichen Requisition in existentiellen Gefahrenlagen aller Art ersetzen können [2].

Selbst wenn man insgesamt berücksichtigt, daß der Art. 91 GG im Jahre 1968 um ein Recht zum Einsatz des BGS und ein Weisungsrecht der Bundesregierung erweitert wurde [3], bleibt die Rechtslage des Bürgers gegenüber der des Normalfalles im sog. "Inneren Notstand" des Art. 91 Abs. 2 GG unangetastet [4]: Die Polizeikräfte sind zur Bewältigung aller denkbaren Notlagen auf die normalen landespolizeilichen Bestimmungen mit den üblichen polizeilichen Mitteln angewiesen [5], worin von manchen Kritikern die eigentliche Schwäche dieser Verfassungsvorschrift gesehen wurde [6].

C. Aufstellung von Streitkräften durch die Wehrnovellen von 1954/1956 [7]:

Die politische Grundentscheidung für die Wiederbewaffnung erfordert eine grundsätzlich gewandelte Beurteilung des Erscheinungsbildes des GG [8]. Die Einfügung einer Wehrverfassung in das GG bedeutete das sichtbare verfassungsrechtliche Indiz für die Wiedererlangung der Wohrhoheit bei gleichzeitig erfolgendem Wegfall der Besatzungsherrschaft [9]. Doch wurde die

---

1) Einz.bei C.Arndt,DVBl.1965,189 ff;Ule, DVBl.1967,870; insges. Keidel, S. 233 ff.
2) insoweit zutr. Kritik bei Parche, S. 177 ff.
3) vgl.§ 1 Nr.15 des 17.Gesetzes zur Ergänzung des GGv. 24.6.1968 (BGBl. I, S. 709).
4) vgl. Evers,BK,Art.91 Rdn.11 f;Keidel, S.212 ff.
5) Evers,aaO.,Rdn.13;Kölble,Die Polizei 1960,42;Keidel, S.26 ff;Denninger-Beye,S. 22 f erstrecken diese Feststellung auch auf den Fall des Art. 87 a IV GG.
6) z.B. Gather,151;H.Schäfer, NJW 1960,1129 ff; Wägenbauer, MDR 1958, 882.
7) Verfassungsergänzg.v.26.3.1954 (BGBl.I,S.45) u.v. 19.3.1956(BGBlI,S.111);zum Verhältnis "Bundeswehr"-Streitkräfte oben 1.Teil,1.Absch. C II.
8) dazu z.B.Roemer, JZ 1956,193 ff;Jaeger, BayV Bl.1956, 289 ff,329 ff;H.Schäfer, NJW 1956, 529 ff.
9) vgl. Martens, S. 203 ff.

"Wehrhoheit" [1] durch die Verfassungsänderungen 1954/1956 nicht neu begründet, sondern lediglich die Voraussetzung für die Ausübung jener Befugnisse geschaffen, die von jeher als Bestandteil der Staatsgewalt angesehen werden müssen [2].

I. Die Verteidigung als Hauptverwendungszweck der Streitkräfte:

Mit der Wehrnovelle vom 19.3.1956 [3] wurden zahlreiche Bestimmungen des GG damaliger Fassung ergänzt und geändert. Ergänzt wurden Art.1 Abs. 3, 12, 36 Abs.2, 49, 60 Abs. 1, 96 Abs. 3, 137 Abs. 1; eingefügt wurden Art. 17 a, 45 a+b, 59 a, 65 a, 87 a, 87 b, 96 a, 143 GG. Vorausgegangen war 1954 die Begründung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 73 Nr. 1 GG auf dem Gebiet der "Verteidigung" [4].

Charakteristisch für wehrrechtliche Situation seit 1956 ist, daß sich um den Verteidigungsfall der Art. 59 a/65 a Abs. 2 a.F.GG die eigentliche Aufgabe der "vom Bunde zur Verteidigung aufgestellten Streitkräfte" (Art. 87 a a.F. GG) rankt. Nach damaliger Fassung des Art. 87 a GG war die Stellung dieser Vorschrift im wesentlichen im organisationsrechtlichen, nicht so sehr im haushaltsrechtlichen Bereich zu suchen [5]. Die programmatische Aufgabenfestlegung der Kombattentenabwehr in Art. 87 a Abs. 1 S. 1 n.F. GG ist deutlich erst durch dessen Neufassung im Jahre 1968 hervorgetreten [6]. Auch unabhängig davon ist durch die ausschlaggebende Bestimmung des Art. 59 a GG, der im übrigen nichts mit einer Ausnahmeregelung zu tun hat , aber seinerzeit schon verdeutlicht worden , daß die Wehrverfassung

---

1) auch "militärische Gewalt","Verteidigung" genannt - vgl. Sachau,S.46 ff;Erhardt,S. 22 ff.
2) s.o. 1. Teil, 2. Abschn. B I;a.A.Hamann,RiA 1957,1.
3) BGBl. I, S. 111.
4) Einzelh. bei Martens, S.95;Sachau, S. 42 ff; zum Begriff oben 1. Teil, 2. Absch. C I 1.
5) vgl.Dürig,in Maunz-Dürig(1968), zu Art.87a Rdn.1-4; Jess,BK, zu Art.87a Erl.II 1(Erstbearbtg.); andererseits Meyer-Dalheuer,DVBl.1957,185 ff;Lepper,S.175ff; Schminck, S. 244 ff.
6) vgl.Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn.3; Schreiber,DÖV 1969,730; i.E.auch Lehnguth, S. 20.

C

von 1956 den Normalverwendungsfall der Streitkräfte darin gesehen hat, im Verteidigungsfall äußere Angreifer abzuwehren. Weiterhin verstärkt das bereits über Art. 26 GG im GG verankerte Verbot der Führung von Angriffskriegen den Eindruck, daß den Streitkräften des GG von 1956 nur nach außen (erlaubte) Verteidigungsaufgaben zugestanden werden sollten [1].

Dessen ungeachtet wurde eine Verwendung der Streitkräfte auch im Innern bereits durch die Grundgesetzänderungen von 1956 nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Eine derartige Verwendung sollte sich aber im Hinblick auf Art. 59 a GG als A u s n a h m e f a l l [2] darstellen und gem. Art. 143 n.F. GG auf den "Inneren Notstand" beschränken, sobald dazu die Voraussetzungen durch ein verfassungsänderndes Gesetz geschaffen sein würden [3]. Mit dieser Bestimmung hat der verfassungsändernde Gesetzgeber bereits die Rückkehr zu den traditionellen Grundsätzen erkennen lassen, daß über den Verteidigungsfall hinaus mit einem Einsatz der Streitkräfte im Innern - zumindest in Ausnahmesituationen - gerechnet werden müsse [4].

II. Inneneinsatz der Streitkräfte im Lichte des Verfassungsvorbehaltes von Art. 143 n.F. GG [5]:

Für den innerstaatlichen Bereich bedeutete die Wiedererlangung der Wehrhoheit auch im Hinblick auf die Streitkräfte keine Stärkung der der Exekutive verfassungsrechtlich zustehenden Rechte. Die Bindung der Streitkräfte als Teil der vollziehenden Gewalt an rechts-

---

1) vgl. Franck, DVBl. 1957, 149 ff; C. Arndt, DVBl. 1968, 730; grundlegend W. Weber, AÖR 78 (1952/53), 134 ff.
2) so beschränkt die Dogmatik auch zunächst den institutionellen Auftrag der Streitkräfte auf den Verteidigungsauftrag, z.B.v. Unruh, VVDStRL 26 (1968), 171, 202; im übrigen unten 3. Teil, 2. Absch. A II.
3) Einz. Dürig, in Maunz-Dürig (1968), zu Art. 143 Rdn.
4) zutr. Martens, S. 150, 174 ff; Ule, DVBl. 1967, 867.
5) Art. 143 a.F. aufgehoben durch Strafrechtsänderungsgesetz v. 30.8.1951 (BGBl. I, S. 739); Art. 143 n.F. eingefügt durch Art. I Ziff. 14 Wehrrechtsnovelle v. 19.3.1956 (BGBl. I, S. 111); aufgehoben durch § 1 Ziff. 10 des 17. Gesetzes zur Änderung des GG v. 24.6.1968 (BGBl. I, S. 709).

staatliche Grundsätze erfordert (außerhalb der eigentlichen Verteidigungsaufgaben) eine strenge Anwendung der Grundsätze des Vorbehalts des Gesetzes bei hoheitlichen Eingriffsmaßnahmen in Rechte des Bürgers [1]. Davon ging auch der neu gefaßte Art. 143 GG - eine negative Ergänzung zu Art. 91 GG- aus.

1. Bedeutung des Regelungsvorbehaltes.

Die Bedeutung des Art. 143 n.F. GG (wie auch des späteren Art. 87 a Abs. 2 GG) als wehrrechtlicher Vorschrift des GG erschöpfte sich nicht in einem verfassungsrechtlichen Vorbehalt für die Regelung hoheitlicher Betätigungen (Einsätze) [2] von Streitkräften im Innern durch verfassungsänderndes Gesetz gem. Art. 79 GG für (alle) Fälle innerer Gefahr, welche der freiheitlichen demokratischen Grundordnung von Bund oder Ländern erwachsen können [3]. Diese Bestimmung bringt vielmehr grundsätzlich die Abkehr des verfassungsändernden Gesetzgebers des Jahres 1956 von der "stark föderalistischen und rein polizeilich orientierten" [4] Einstellung des Parlamentarischen Rates zum Ausdruck und hat als Kompetenzregelung die Möglichkeiten für ein zukünftiges Ausnahmerecht erschlossen [5].

Uneinigkeiten bestanden allerdings darüber, inwieweit durch Art. 143 n.F. GG auch eine spätere Verwendung der Streitkräfte im Innern - nach mehr polizeirechtlichen bzw. mehr "militärischen" Grundsätzen - durch den Gesetzgeber bereits im wesentlichen oder einigen Zügen vorgezeichnet war [6], denn Art. 143 n.F. GG war nicht zu entnehmen, welche Intensität der sog. "Innere Notstand" haben müßte [7].

---

1) dazu 1. Teil, 2. Absch. B II.
2) vgl. z.B. K. Ipsen, DVBl. 1969, 397; zum Begriff oben Einführung zu C.
3) "Innerer Notstand" i.S. Art. 91/143 n.F. GG; zum Begriff oben 1. Teil, 2. Absch. C II 2.
4) Schüle, JZ 1955, 468.
5) vgl. Martens, S. 194 ff; Lepper, S. 36; ähnl. Ule, DVBl. 1967, 867/870; ders. 3. Hearing, S. 76 ff; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 27 f; Brunkow, S. 47 f.
6) vgl. einerseits z.B. Dierske, Polizei 1964, 356; andererseits Dürig, in Maunz-Dürig (1968), zu Art. 143 Rdn. 7, 19.
7) dazu Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 30 Fn. 2.

C

Immerhin bestand Einigkeit über die Notwendigkeit, eine Überleitung alliierter Notstandskompetenzen in deutsche Hand, gemessen an den Erfordernissen des Art. 5 Abs. 2 Deutschlandvertrag [1], vornehmen [2] und einem Inneneinsatz von Streitkräften auf der Grundlage von "Staatsnotrechts"-Vorstellungen [3] vorbeugen zu müssen. Denn Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages umfaßte nicht nur begrenzte Rechte für die Stationierungstruppen der 3 Westmächte, sondern darüberhinaus nach verbreiteter Ansicht auch einen allgemeinen Souveränitätsvorbehalt [4] zugunsten der westlichen Alliierten, welche womöglich auch deutsche Stellen - d.h. selbst Art. 143 n.F. GG zuwider die Streitkräfte - mit der Ausübung der ihnen zustehenden Notstandsbefugnisse hätten betrauen können [5]. Zu Einzelheiten dieser speziellen Frage muß auf die umfassende Dokumentation von Knuth [6] verwiesen werden.

2. Regelungsvorbehalt und schlichthoheitliche Betätigungen von Streitkräften im Innern:

Welche Verwendungsfälle der Streitkräfte - vom b e w a f f n e t e n Einsatz abgesehen - allerdings dem Erfordernis verfassungsrechtlicher Regelung i.S. Art. 143 n.F. GG unterfielen, blieb weitgehend ungeklärt [7]. Fraglich war, ob insbesondere Unfall- und Katastrophenhilfe [8] der Streitkräfte und sonstige technische Hilfeleistungen und verteidigungsfremde Nebenleistungen ohne hoheitliche Zwangsgewalt [9] den Tatbestand des Art. 143 n.F. GG erfüllen konnten.

---

1) i.d.F.des Pariser Protokolls v.23.10.1954 (BGBl.1955 II, S. 305-311.
2) vgl.etwa Mau,S.105,109ff;Ule,DVBl.1967,867;Streitstand bei Knuth,S.1 ff,6 ff.
3) dazu 3. Teil, 1. Absch. B II3.
4) vgl.Schmitt-Lermann,DÖV 1960,323;Wägenbauer,MDR 1958, 882;Benda,S.29;Hesse,VerfR,§ 3 II(S.40);Brunkow,S.22f.
5) str.-vgl.z.B.Benda,S.32 ff;insges.zum Meinungsstand bei Knuth,S.11 Fn.117,S.12;Twenhöven,S. 236 ff.
6) aaO., S. 1 ff, 11 f.
7) vgl.dazu Dürig,Maunz-Dürig(1968),zu Art. 143 Rdn.1ff.
8) vgl.Erl.v.10.8.62(VMBl.I,S.402);neugef.am22.5.1973 (VMBl. 1973, S. 313).
9) dazu Franz,NZ Wehrr 1965,64 ff;kritisch Brunkow, NZ Wehrr 1971, 14 ff; Lepper, S. 43 ff.

K. Ipsen [1] ist im Hinblick auf Art. 87 a Abs. 2 GG der Ansicht, daß mit dem "In Anspruch nehmen" neben kriegsmäßigen Einsätzen unmißverständlich a l l e Verwendungen der Streitkräfte im Innern erfaßt worden sein, d.h. "sowohl die Verwendungen als bewaffnete Macht als auch die Verwendung zu Hilfeleistungen, wie sie Art. 35 Abs. 2 GG regelt". Dürig [2] will unter Einbeziehung der Katastrophen in den "Inneren Notstand" lediglich die Inanspruchnahme der Streitkräfte als Waffenträger, d.h. den bewaffneten Einsatz von Verbänden, dem Regelungsvorbehalt unterwerfen. Hoffmann [3] verweist auf die seinerzeitige Unsicherheit in der Behandlung der Frage, wonach "ein polizeimäßiger Schutz solcher technischen Hilfe durch die Bundeswehr selbst bisher ebenfalls schon mit guten Gründen, wenn auch nicht unumstritten, für zulässig gehalten wurde".

Die gegensätzlichen Stellungnahmen zwingen, bei Beantwortung der Frage auf den Sinn der Regelung des Art. 143 n.F. GG selbst zurückzukommmen: Zwar ließen sich mit Dürig dem Wortlaut des Art. 143 ("zulässig wird", nicht "ist" - "In Anspruch nehmen", nicht "Einsatz") Hinweise darauf entnehmen, daß bis zum Inkrafttreten besagter Verfassungsänderung eine innere Verwendung der Streitkräfte zu j e g l i c h e n Zwecken verfassungswidrig wäre. Doch weder aus dem grundgesetzlichen Zusammenhang, noch dem historischen Gehalt des Begriffs "Innerer Notstand" [4] läßt sich in Richtung der von C. Arndt [5] in diesem Zusammenhang argumentieren, daß mit dieser Begriffswahl andere Notlagen erfaßt sein könnten, als die infolge von Auflehnungen des Bürgers gegen die staatliche Ordnung [6], also die des herkömmlichen "Inneren Notstandes".

---

1) BK, zu Art.87a Rdn.31;ähnl. C.Arndt,Polizei 1968,129.
2) in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 143 Rdn.4,zu Art.87a Rdn. 30; auch Lepper, S. 43.
3) S. 113.
4) oben 1. Teil, 2. Absch. C II 2.
5) DVBl. 1968, 729.
6) (subjektiver Ungehorsam in Gestalt von Tumulten, Unruhen etc.); insoweit zutr. Schnupp, Polizei 1967, 361; zum Begriff des "Inneren Notstands" i.d.S. erneut Folz, S. 27,29; Parche, S. 182.

Auch der ratio legis ist lediglich zu entnehmen, daß bis auf weiteres eine absolute Schranke zum Schutz gegen den Mißbrauch der Streitkräfte nur als innenpolitisches M a c h t instrument geschaffen werden sollte - worunter der "bewaffnete Einsatz" nach Innen außerhalb des Verteidigungsfalles in innenpolitischen Konflikten verstanden worden ist [1].

Demnach waren unbestritten nicht nur u n bewaffnete und o h n e hoheitliche Befugnisse ausgeübte technische Hilfe [2] der Streitkräfte im Hinblick auf Art. 143 n.F. GG ohne besondere verfassungsrechtliche Erlaubnis zulässig [3], sondern auch solche "Einsätze" zu h o h e i t l i c h e n Zwecken, die im Vollzug von Amtshilfeersuchen (Art. 35 Abs. 1 GG) erfolgten, wenn den Streitkräften durch den Gesetzgeber entsprechenden Rechte eingeräumt wurden, die zudem im übrigen verfassungsgemäß waren [4].

In Not- und Katastrophenfällen, deren Bekämpfung gem. Art. 30 GG grundsätzlich Sache der Länder ist [5], konnten und können die Streitkräfte demzufolge ohne Bedenken allein nach Grundsätzen der Amtshilfe des Art. 35 Abs. 1 GG Katastrophenhilfe personeller und technischer Art gewähren [6], falls dazu keinerlei Eingriffsbefugnisse benötigt werden. Für darüber hinausgehende Fälle hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung durch Streitkräfte, die sondergesetzlich vorgesehen werden konnten, und außerhalb des militärischen Bereichs der Verteidigung oder des Selbschutzes lagen, konnte die Amtshilfe als solche allerdings keine Ermächtigung dar-

---

1) vgl. Martens, S. 199; Dürig, in Maunz-Dürig (1968), zu Art. 143 Rdn. 10; ähnl. Schnupp, Polizei 1968, 131; a.A.C. Arndt, Polizei 1968, 129.
2) zur Problematik dienstlicher Nebentätigkeiten (z.B. Erntehilfe) bei Brunkow, , S. 37 ff mit Einz.
3) z.B. Dürig, ebd. Rdn. 4; Ule, 3. Hearing S. 79; Keidel, S. 44/45 m.w.N.
4) zu dieser differenzierten Betrachtung zutr. Hofer, NZ Wehrr. 1973, 10ff; ähnl. Drews-Wacke, 7. Aufl. S. 377.
5) vgl. Hall, GM 1968, 144 ff; Einz. Drews-Wacke-Vogel-Martens: Bd. I (1975), S. 51, 66 f.
6) zum selbständigen Handeln ("dringende Nothilfe") im Hinblick auf § 330 c StGB vgl. Schoeberl, BWV 1964, 38 ff; Kretschmann, BWV 1970, 88; im übrigen z.B. Dierske, Polizei 1964, 353.

stellen [1]. Darauf ist im einzelnen - auch im Hinblick auf die Einfügung von Art. 35 Abs. 2,3 GG (1968) - zurückzukommen.

3. Sondergesetzliche Mitwirkungsrechte der Streitkräfte und Art. 143 n.F. GG:

Nur äußerlich gesehen weisen die in diesem Zusammenhang gehörenden, im Unterschied aber zu den bisher behandelten Fällen nunmehr s p e z i a l g e s e t z l i c h erfaßten "Mitwirkungspflichten" der Streitkräfte gewisse Ähnlichkeiten zu den aufgrund Art. 35 Abs. 1 GG geleisteten Hilfeleistungspflichten auf. Doch zählen sie weder gewohnheitsrechtlich, noch wie die Nebentätigkeiten [2], historisch überkommen zu den Betätigungen der Streitkräfte:

a) Strafprozeßuale Mitwirkungsrechte:

Im Falle des § 105 Abs. 3 StPO [3] schuf der Gesetzgeber (analog § 98 Abs. 4 StPO) für die Mitwirkung der Streitkräfte bei Durchsuchungen eine besondere Bestimmung einfachen Rechts, die die in strafprozeßualen Angelegenheiten unzuständige "Bundeswehr" auch zu hoheitlicher Vollzugstätigkeit ermächtigen sollte. Hoheitliche Vollzugstätigkeit war den Streitkräften bis 1968 in ihrer Eigenschaft als Teil der "vollziehenden Gewalt" im Frieden regelmäßig nur im Zusammenhang mit Verteidigungsaufgaben gestattet [4]. Zwar wird durch besagte strafprozeßuale Regelungen in §§ 98 Abs. 4/105 Abs. 3 StPO die "Bundeswehr" dem Wortlaut nach nur für befugt angesehen, einem Ersuchen der Strafverfolgungsbehörden um Vornahme einer "Durchsuchung in einem

---

1) vgl. Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn. 1,5; unten 3. Teil, 1. Absch. A II. Bei der Hamburger Flutkatastrophe (1962) konnten die Streitkräfte daher auch nicht von der Exekutive zur Ausübung polizeil. Kompetenzen ermächtigt werden (dazu vgl. Keidel, S. 84; Brunkow, S. 49; demgegenüber Lepper, S. 36 f.).

2) kritisch Brunkow, S. 35 ff m. Einz.; andererseits Lepper, S. 43 ff.

3) früher Abs. 4; jetzt Strafprozeßordnung (StPO) i.d.F.v. 7.1.1975 (BGBl. I, S. 129, 650).

4) vgl. Hofer, NZ Wehrr. 1973, 8 f.

Dienstgebäude oder einer nicht allgemein zugänglichen Einrichtung oder Anlage der Bundeswehr" [1], also in ihrem eigenen Bereich, zu entsprechen. Doch handelt es sich der Sache nach um eine sondergesetzlich geregelte Maßnahme des Strafprozeßrechts mit einer eigenverantwortlichen Tätigkeit der Bundeswehr, deren Zugehörigkeit zum Tätigkeitskreis der Verteidigung insoweit fraglich ist [2], und an welcher die ersuchende Behörde zwar beteiligt werden kann (§ 105 Abs. 3 S. 2 StPO), nicht aber in ausschließlich eigener Verantwortung mitwirkt. Im Hinblick auf Art. 143GG (und den späteren Art. 87 Abs. 2 GG) mußte daher eine derartige Ermächtigung zu polizeilichen Durchsuchungen für die Streitkräfte ohne grundlegende organisationsrechtliche Verfassungsänderung von Anfang an verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufen [3].

b) Mitwirkungsrechte nach dem Festlandsockel-Gesetz:

Eine besondere, gegenüber den Amtshilfegrundsätzen mehr oder weniger verselbständigte "Hilfe im Einzelfall" [4] durch Streitkräfte sieht das "Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel" vom 24. Juli 1964 [5] vor, deren Verfassungsmäßigkeit das Schrifttum [6] schon mehrfach in Zweifel gezogen hat.

Haben Vollstreckungsbeamte des Bundes vergeblich versucht, die aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Verwaltungsakte zu vollziehen, so übernimmt gem. § 6 die vom "Bundesminister der Verteidigung bestimmte Kommandostelle der See streitkräfte der Bundes-

---

1) § 105 Abs. 3 S. 1 StPO.
2) Hofer, aaO, S.9 hat keine Bedenken, weil es sich um engbegrenzte Rechte im eigenen Bereich der Streitkräfte handele.
3) zum Verfassungsvorbehalt i.d.S. vgl. Dürig, GG, zu Art. 87 a Rdn.48 mit Fn. 6; Ipsen, DVBl.1969,397; ähnlich Drews-Wacke, 7. Aufl. S. 377.
4) zu den sich daraus ergebenden Bedenken gegen eine Amtshilfe vgl. Hofer, NZ Wehrr. 1973, 7, 9 ff.
5) (BGBl.I, S.497) i.d.F.des Änderungsg. zur vorläufigen Regelung d.Rechte am Festlandsockel v. 2.9.1974 (BGBl.I, S. 2149).
6) vgl. Menzel, AÖR 90 (1965) 42 ff, 45 Fn. 116; Franz, NZWehrr 1965,65 ff; Hofer, NZ Wehrr. 1973, 9 f (zu Art. 87 a II GG); Brunkow,S.51 Fn. 192; ohne Bedenken z.B. Krüger-Sprengel, NZ Wehrr 1971, 11; Lehnguth, S. 55, S.119 ff m.w.N.

wehr auf Ersuchen" der zuständigen Behörde die Vollziehung (die nicht in Verbindung zu Wehrdienst, Ausbildung der Selbstschutzaufgaben der Streitkräfte steht). In diesem Zusammenhang erhalten die Angehörigen der Seestreitkräfte nach § 6 die Befugnis, "zur Durchführung dieser Aufgabe unmittelbaren Zwang nach Maßgabe" des UZWG anzuwenden. Demnach werden den (nicht als Vollzugsbeamte des Bundes anzusehenden) Seestreitkräften auf einem verteidigungsfremden Bereich begrenzte Rechte zur Ausübung polizeilicher Zwangsmittel eingeräumt.

Schon die Tatsache der ausdrücklich gesetzlichen Regelung läßt zunächst auf eine "eigene Aufgabe" der mitwirkenden Streitkräfte schließen, womit begrifflich schon eine Berufung auf Amtshilfe ausschiede [1]. Im übrigen wäre in Anbetracht von Art. 143 n.F. GG selbst für eine derartige Kompetenzzuweisung die grundsätzliche verfassungsrechtliche Verankerung dieser Streitkräftetätigkeit erforderlich gewesen [2], wenn man davon ausgeht, daß seit der Trennung der Verwaltungszwangs- und gerichtlichen Vollstreckungsaufgaben von innerstaatlichen Tätigkeiten der Streitkräfte gegen Ende des 19. Jahrhunderts [3] es nicht mehr als zulässig angesehen werden kann, nunmehr über den Aufgabenbereich der Landesverteidigung eine Affinität zu verwaltungsrechtlich geregelten Vollzugstätigkeiten auf Bundes- und Landesebene herzustellen [4]. Die erforderliche verfassungsrechtliche Legitimation dieses "polizeilichen" Einsatzes kann somit auch nicht mit dem Hinweis umgangen werden, in gesetzlich bestimmten Sonderfällen [5] üben die Streitkräfte auch heute noch

---

1) vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 2 EVw VfG (1973); Hofer, NZ Wehrr. 1973 , 4,7; s.A. offenbar Lehnguth, S. 120 f.
2) vgl. erneut Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 48 mit Fn. 6.
3) vgl. Liepmann, S. 12 ff; oben 1. Teil, 3. Absch. A IV.
4) i.d.S. Franz, NZWehrr. 1965, 66.
5) gewisse "seepolizeiliche" Befugnisse der Streitkräfte nach Internationalen Verträgen (Überwachung v. Branntweinhandel/Fischerei) waren allerdings durch § 17 WehrG 1921 nicht angetastet worden, vgl. Liepmann , S. 14 f mit Fn. 5.

C

in abhängiger Funktion für Zivilverwaltung und Gerichte Vollstreckungstätigkeit mit Zwangsmitteln des Verwaltungsrechts aus [1].

Es bleibt festzuhalten: Da die besagten sonderpolizeilichen Ermächtigungen für die Streitkräfte zur Zeit ihres Inkrafttretens nicht lediglich der Ausführung allgemein-polizeilicher Ordnungsaufgaben im Zusammenhang mit dem den Streitkräften (seinerzeit allein) zustehenden Verteidigungsauftrag dienten, bestehen-insbesondere bezüglich § 6 Festlandsockel-Gesetz — schon im Hinblick auf Art. 143 n.F. GG erheblich Bedenken an ihrer Verfassungsmäßigkeit [2], die auch im Hinblick auf die Anwendung von Amtshilfe-Grundsätzen (Art. 35 Abs. 1 GG) nicht ausgeräumt werden können. Denn die Streitkräfte waren (bzw. sind in Anbetracht Art. 87 a Abs. 2 GG) hinsichtlich der genannten polizeilichen Aufgaben mangels verfassungsrechtlicher Regelung dieser Einsätze im Innern zur Beistandsleistung "aus rechtlichen Gründen nicht in der Lage" [3].

III. Objektschutz und Selbstverteidigung durch Streitkräfte:

Auch unter Geltung des Bonner Grundgesetzes betraf der Schutz des gegenständlichen und personellen Bereichs der Streitkräfte zunächst den "Garnisonswachdienst", wie er z.Zt. des § 17 WehrG 1921 auf rein militärische Einrichtungen und die Selbstverteidigung normativ begrenzt war [4]. Dabei handelte es sich - obigen Untersuchungen zufolge - um Aufgaben der Streitkräfte im Rahmen allgemeiner (polizeilicher) Gefahrenabwehr zum Zwecke des Behördenschutzes [5], wobei diese Aufgaben den Streitkräften zur Ausübung mit eigenen Vollzugs-

---

1) dahingehend offenbar Lehnguth, S. 55, abw. S.121 Fn.148.
2) vgl. Menzel, AÖR 90(1965), 45 Fn.116; nach Brunkow, S.51 Fn.192 bestehen diese Bedenken im Hinblick auf den Regelungsvorbehalt Art. 87a II GG fort.
3) § 5 Abs.II Nr.1 EWwVfG(1973); vgl. auch Dierske, Polizei 1964,354; Drews-Wacke, 1.Aufl., S.377 u. das eingangs genannte Schrifttum.
4) Einz. oben 1.Teil, 3.Absch. A II 2; auch Lepper, S.47.
5) es handelt sich dabei nicht um d.Fall der "Anstaltspolizei" i.S.von Fleiner, S.330ff.; vgl.dazu Forsthoff, VwR I, S. 394/351; Keidel, S.52,65 mit Fn.253.

kräften schon von jeher überlassen worden war.

1. Selbstschutzbefugnisse nach dem Rechtszustand bis 1965:

Die zunächst fehlende sondergesetzliche Regelung der Materie [1] führte dazu, daß sich die Streitkräfte hinsichtlich des Schutzes militärischer Einrichtungen und ihrer dienstlichen Tätigkeit anfänglich noch unter Bezug auf das grundsätzliche Selbstverteidigungsrecht des Staates [2] auf spezifische Selbsthilfe-,Notwehr-, und Selbstschutzrechte beriefen [3]. Mochte zwar die Ausübung zivil- und strafrechtlicher Selbsthilferechte [4] bei Wahrnehmung h o h e i t l i c h e r Aufgaben der Streitkräfte gerade im Hinblick auf die Anforderungen rechtsstaatlicher Vollstreckungsgesetze zweifelhaft erscheinen [5], so konnte doch ein administratives Selbstverteidigungsrecht des Staates und der Streitkräfte als dessen Organ in den Grenzen der verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung bis zu einer förmlichen Gesetzesregelung bejaht werden [6]. Da die Ausübung aller derartigen Rechte zudem nur der Wahrung oder Wiederherstellung der den Streitkräften zustehenden Aufgabe der Verteidigung (Art. 87a Abs. 1 GG a.F.) zu dienen hatte, konnte es sich nicht um die gem. Art. 143 n.F. GG einer Regelung vorbehaltenen Einsätze handeln [7].

Von den genannten Fällen des Selbstschutzes im militärischen Bereich unterschieden sich jedoch bis 1968 diejenigen im Zusammenhang mit dem Schutz z i v i l e r

---

1) Das Waffengebrauchsrecht als Teilaspekt milit.Selbstschutzes war zuletzt durch die auf § 37 Abs.1WehrG v.21.5.1935(RGBl.I,S.609)zurückgehende VO v.17.1.1936 (RGBl.I,S.39) normiert worden.
2) legitimiert aus der "Idee der Staatsgewalt"vgl.Rupprecht,in Geiger-Festschrift(1974),S.782;oben 1.Teil, 2.Absch. B I.
3) Einz.können nicht vertieft werden;vgl.Jess-Mann,S.59ff.
4) Notwehr u.Nothilferechte:§227 BGB,§53a.F.StGB(§32n.F.) (§34 n.F.);Notstandsrechte:§228BGB,§52a.F.StGB(§35n.F)
5) dazu Klinkhardt,JZ 1969,700 ff;Jess-Mann,S.61,180f, 187 ff;
6) vgl.Jess-Mann,S. 63 m.w.N.
7) unklar insoweit Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,Art.87a Rdn. 48 mit Fn. 6.

Objekte durch Streitkräfte recht deutlich: Nach Beschränkung des historischen "Garnisonswachdienstes" [1] auf militärische Einrichtungen [2] fiel die Bewachung ziviler Objekte- auch wichtiger Dienstgebäude - notwendigerweise im Hinblick auf die grundgesetzlichen Prinzipien primärer polizeilicher Gefahrenabwehr den Vollzugskräften von Polizei und BGS [3] zu. Eine Kompetenz der Streitkräfte zum Schutz z i v i l e r Objekte gegen Störer auf der Grundlage der genannten zivil- und strafrechtlichen Notwehr- und Nothilfevorschriften war im Hinblick auf Art. 143 n.F.GG zu verneinen, weil für einen derartigen Fall einer Ausübung hoheitlicher Vollzugsgewalt durch Streitkräfte jeder innerer Bezug zum Verteidigungsauftrag fehlte, so daß eine grundsätzliche, verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung - ganz abgesehen von den Ermächtigungen für Einzelakte [4] - gefordert werden mußte [5].

Demgegenüber hat insbesondere Lepper [6] versucht, zumindest für den Schutz existentiell wichtiger Behörden bzw. Organe im Interesse des Staatsganzen die Streitkräfte unter den Voraussetzungen des "staatsrechtlichen Notstandes" heranzuziehen. Von auch insoweit fehlenden Ermächtigungsgrundlagen i.S. des Verfassungsvorbehaltes ganz abgesehen wären nach der Rechtslage zwischen 1956 bis 1968 zu einem militärischen wie zivilen Objektschutz auf der Grundlage n o t s t a n d s r e c h t l i c h e r Vorschriften überhaupt nur die alliierten Truppen im Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 2 Deutschlandvertrag berechtigt gewesen - und das auch nur für ihren eigenen Bereich [7]. Darüberhinaus ist zu beachten, daß ein e f f e k t i v e r ziviler Objektschutz sowohl auf der Grundlage von Notwehrrechten wie staats-

1) vgl. v. Calker, S. 12 ff.
2) vgl. z.B. Lepper, S. 47 m.w.N.
3) dazu vgl. nunmehr § 4 BGSG 1972.
4) Bedenken insoweit neuerdings auch Lehnguth, S. 126 f im Zusammenhang mit Art. 35 II 2 GG.
5) zutr. K. Ipsen, DVBl.1969, 397; Schreiber, DÖV 1969, 731 ff;v.Mangoldt-Klein,zu Art. 87a Anm.VI 3 d (S. 2331 f.) - jeweils zur Parallelfrage in Art.87a III GG
6) S.47 f.
7) vgl. erneut das Gutachten von Knuth, S. 11 f .

notrechtlicher Vorstellungen i.S. der Lepper`schen Lösung zweifelhaft geblieben wäre: Von dem Fehlen rechtsstaatlich bestimmter Eingriffsnormen abgesehen hätte auf dieser Rechtsgrundlage weder eine Rechts-p f l i c h t der Streitkräfte zum Einschreiten, noch Weisungsrechte gegenüber dem einzelnen Soldaten bestanden, in bestimmter Weise h o h e i t l i c h tätig zu werden [1].

2. Wach- und Schutztätigkeit gem. UZwGBw 1965:

Mit Erlaß des "Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges durch die Bundeswehr" vom 12. August 1965 [2] erhielten die Streitkräfte die dem Vorbehalt des einfachen Gesetzgebers bei Selbstschutzbefugnissen genügenden polizeirechtlichen Einzelbefugnisse samt der Ermächtigung zur Anwendung von Zwangsgewalt [3].

Mit einer Legaldefinition der "Militärische(n) Sicherheitsbereiche" (militärische Bereiche i.S. § 2 Abs. 1 und sonstige Örtlichkeiten i.S. § 2 Abs. 2 UZwGBw) verdeutlicht das Gesetz seinen auf den Schutz des gegenständlichen und persönlichen Bereichs der "Bundeswehr" beschränkten Anwendungsbereich. Tätigkeiten der Streitkräfte, die über Tätigkeiten aus Eigeninteresse und ein Selbstschutzbedürfnis hinausgehen, regelt das Gesetz ebensowenig wie Einsätze im Vollzug des Auftrages zur Kombattantenabwehr [4]. Auf diese Weise wird deutlich, daß Kollisionen weder mit dem Regelungsvorbehalt des seinerzeit geltenden Art. 143 n.F. GG noch mit der der späteren Nachfolgevorschrift Art. 87 a Abs. 2 GG entstehen konnten [5]: Das mit dem UZwGBw in Anspruch

---

1) zu diesen bei der Frage des "polizeilichen Todesschuß" deutlich gewordenen Problemen vgl. Rupprecht, in Geiger-Festschrift (1974),792 f; Berndt, Polizei 1975, 198; Drews-Wacke-Vogel-Martens , Bd. I (1975), S. 332 m.w.N.; im übrigen 3. Teil, 1. Absch. B II3 zum Staatsnotrecht.

2) BGBl.I,S.796;nunmehr i.d.F. des Gesetzes v.2.3.1974 (BGBl.I, S.469) (=UZwGBw).

3) vgl. Jess-Mann,S.58 ff; Keidel, S.192;Einzelh. mit Erläuterg.bei Reindl-Roth, S. 21 ff.

4) vgl. Jess-Mann, S.66;Evers,AÖR 91(1966),27; Brunkow, S. 34 f.

5) Einz. bei Brunkow, S. 32 ff.und im folgenden.

C

genommene Recht der Streitkräfte, auch in ihrem Bereich Vorschriften zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erlassen zu können, stellt sich als die historisch den militärischen Vollzugskräften zugewachsene Kompetenz zur allgemeinen Gefahrenabwehr (im Bereich des Behördenschutzes) dar [1]. In neuerer Zeit wird sie als eine den allgemeinen Zuständigkeiten der Polizei vorgehende "Sonderpolizeibefugnis" für den militärischen Bereich verstanden [2], die nach hiesiger Ansicht allerdings, verfassungsgeschichtlich gesehen, selbst im Falle des UZwGBw keiner weitergehenden verfassungsrechtlichen Legitimation bedurft hätte. Doch hat sich das Schrifttum veranlaßt gesehen, mittelbar eine Legitimation zur Regelung der Materie im Wege einer sog. "Annexkompetenz" dem Sachgebiet der Landesverteidigung (Art. 73 Nr. 1 GG) zu entnehmen [3]. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts [4] umfaßt der jeweilige Sachbereich immer auch das Recht zur Regelung dessen spezieller Ordnungsgewalt.

Entsprechend dem Gesetzeszweck sind lediglich Wach- und Schutztätigkeiten militärischer Posten, Streifen, der Feldjäger und des zivilen Wachpersonals (§§ 1,2 Abs. 3 des Gesetzes) zum "Selbstschutz" aller unter dem Oberbegriff "Bundeswehr" zusammengefaßten Gruppierungen und Einrichtungen zulässig [5], wobei nicht allein Zivilstörer sondern auch Soldaten selbst Adressaten von Maßnahmen sein können [6]. Im Unterschied zum UZwG enthalten alle Einzelvorschriften des UZwGBw (ähnlich dem BGSG) nicht nur Fragen der Zulässigkeit

---

1) vgl. oben 1. Teil, 3.Absch.A II 1; im übrigen Jess-Mann, S.53, 62; ähnlich Lehnguth, S. 175.
2) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn.46ff; Schreiber, DÖV 1969, 731; ähnlich Karpinski, S. 42 Fn. 87.
3) vgl. z.B. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn.47 m.w.N.; Brunkow, S.35; zur Bundeszuständigkeit auf dem Gebiet des Polizeiwesens vgl. Lange, JR 1962, 167 u. im 3. Teil, 2. Absch. A II.
4) vgl. BVerfG, Besch.v.29.4.1958, E 8, 143 ff.(149f.).
5) zu den Besonderheiten des Schutzes militär., aber auch ziviler(militärisch bedeutender) Objekte nach § 2 Abs. 2 UZwGBw siehe unten zu Art.87a Abs.3 (2.Teil, 2. Absch.).
6) vgl. Jess-Mann, S.52 ff,69; zu eng Schreiber, DÖV 1969, 731.

der Zwangsanwendung und des Verfahrens betreffend Art und Weise der Zwangsanwendung [1], sondern auch die Ermächtigung zum Erlaß der zu vollziehenden polizeilichen Maßnahmen selbst. Dabei ist zu unterscheiden zwischen "sonstigen Befugnissen" [2] des § 2 Abs. 2 und 3 sowie der §§ 4-8 UZwGBw und dem Recht der Zwangsanwendung in den §§ 9 ff, 14 und 15 UZwGBw. Die einelnen gesetzlich geregelten Befugnisse des Anhaltens (§ 4/5), der Festnahme (§ 6), Durchsuchung und Beschlagnahme (§§ 7/8) sind typisch polizeirechtlicher Natur. Einzelheiten - insbesondere zum Objektschutz - werden im gegebenen Zusammenhang behandelt, ansonsten muß auf die vorhandenen Darstellungen verwiesen werden [3].

Die Anwendung "unmittelbaren Zwanges" [4] durch körperliche Gewalt, deren Hilfsmittel (z.B. Fesseln) oder durch"Waffen" (§10 Abs. 1-4 UZwGBw) zur Durchsetzung der den Streitkräften übertragenen Aufgaben ist diesen nur in den 3 Fällen des § 9 UZwGBw erlaubt [5]. In diesem Zusammenhang sind insbesondere § 9 Nr. 1 und Nr. 2 UZwGBw erheblich [6]: Sie erlauben den Streitkräften Zwangsgewalt zur Beseitigung von Störungen der dienstlichen Tätigkeit und zur Abwehr von Straftaten gegen die "Bundeswehr" (i.S. § 3 Abs. 1 UZwGBw). Unter den dort genannten Voraussetzungen ist "unmittelbarer Zwang" auch außerhalb der "militärischen Sicherheitsbereiche" i.S. § 2 Abs. 1 und 2 UZwGBw zulässig [7]. Im Hinblick auf den in dieser Arbeit bedeutsamen Waffengebrauch heißt es in § 15 UZwGBw, daß ein solcher zur Abwehr tätlicher Angriffe gegen Leib o d e r Leben von Angehörigen der "Bundeswehr", aber auch bei vorsätzlicher unbefugter Zerstörung, Beschädigung ...etc.

---

1) vgl. Jess-Mann, 65; Keidel, S. 193.
2) Jess-Mann, S. 57.
3) neben Jess-Mann u. Reindl-Roth (Erl.zu §§ 4ff) insbes. Lehnguth, S.86ff i.V.m. 102 ff, 105 sowie S. 173 ff.
4) dazu grundsätzlich Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I (1975), S. 300 ff, 306 ff.
5) Einz.bei Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn. 57; Klinkhardt, JZ 1969, 700 ff.
6) dazu vgl. Lehnguth, S.102 ff mit Einz.zur Abgrenzg. gegen § 9 Nr. 3 UZwGBw.
7) vgl. Jess-Mann, S. 92.

C

einer Anlage oder Einrichtung der "Bundeswehr" (oder der verbündeten Streitkräfte) zulässig sein soll.

Insgesamt zeigt sich, daß Einzelbefugnisse wie Zwangsmittel als Ausfluß der nunmehr umfassend normierten Selbstverteidigungsrechte der Streitkräfte in den Grenzen von Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit (12 UZwGBw) geregelt sind. Dabei sieht § 10 UZwGBw die in den meisten Landesgesetzen zur Zwangsmittelausübung (aber auch § 10 Abs. 3 UZwG) [1] ausdrücklich oder schlüssig vorbehaltenen Notwehrrechte ("Notrechtsvorbehalte") [2] in Extremfällen hoheitlicher Zwangsausübung n i c h t vor. Im Hinblick auf das Fehlen eines derartigen Vorbehaltes im UZwGBw und die auch ansonsten mangelnde Eignung straf- und zivilrechtlicher Notwehrrechte für einen effektiven Objektschutz müssen derartige Rechte somit im Vollzug h o h e i t l i c h e r Zwangsausübung durch Streitkräfte im Innern ausscheiden [3]. Doch auch die Streitkräfte können sich ausnahmsweise auf sie berufen, wenn dies der normale Bürger könnte-, d.h. wenn der betr. Soldat anläßlich hoheitlicher Aufgabenerfüllung in Notwehr- oder Nothilfesituationen gerät und gleichsam "privat" handelt [4]. Damit ist sichergestellt, daß auch sonstige Gewaltbefugnisse außerhalb des UZwGBw aus der Zeit vor 1965 nicht gewohnheitsrechtlich bis in die Gegenwart

---

1) z.B. auch § 17 NWUZwG,§ 10 Abs.3 Saarl.UZwG; Art. 42 Abs.4 BayPAG;jetzt auch § 35 Abs. 2 Musterentwurf BePolG (1975).

2) Begriff von Blei,JZ 1955,625f;vgl.eingehend zum Streitstand bei Kinner,MDR 1974,631ff u.Berndt, Polizei 1975, 198 mit Fn.8-10.

3) vgl.Jess-Mann, S.59Fn.25,- S.61,180 ff; auch Klinkhardt, JZ 1969, 701 - Im Polizeirecht str. beim sog. "gezielten Todesschuß"; vom geltenden Recht gedeckt nach bisher wohl h.M.: z.B. Pioch, UZwG, S. 168, Lange, MDR 1974, 359; Linder, S. 168 ff; - a.A. aus unterschiedlichen Gründen z.B. Blei, JZ 1955, 630; Kinner, MDR 1974, 633; Götz, S. 180 f; unklar Winterfeld, NJW 1972, 1881 f; - vgl. im übrigen zu Art. 87 a III/IV GG unten.

4) vgl. bereits BGH, Urt. v. 8.7.1958, in LM (StR) Nr. 5 zu § 53 StGB; eingehend jetzt Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 331 ff; Rupprecht, in Geiger-Festschrift(1974),S.789 ff,792 f;insgesamt Professoren-Gutachten zu §§ 41 II,44 Musterentwurf BePolG (1974).

hinübergerettet werden konnten.

D. Die verfassungsrechtliche Regelung des Inneneinsatzes von Streitkräften durch die Notstandsverfassung 1968:

Mit der Verkündung des 17. Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 [1] trat die seit Verabschiedung der Wehrverfassung von 1954/1956 weitgehendste Verfassungsänderung nach über zehnjährigem Ringen [2] und schweren innenpolitischen Belastungen in Kraft [3]. Die mit der erforderlichen 2/3 Merheit (Art. 79 Abs. 2 GG) beschlossene "Notstandsverfassung"[4] hat unter anderem die gem. Art. 143 n.F. GG möglichen Regelungen für den Streitkräfteeinsatz im "Inneren Notstand" getroffen [5]. Zum anderen erloschen die aufgrund Art. 5 Abs. 2 Deutschlandvertrag verbliebenen Vorbehaltsrechte durch Erklärung der drei Westalliierten Mächte vom 27.9.1968 [6]. Die durch die Verfassungsänderung erfolgten grundgesetzlichen Modifikationen sind zunächst auch im Grundsätzlichen insoweit darzulegen, als sie mit der "Erweiterung der physischen Machtmittel des Bundes"[7] zusammenhängen:

I. Die organisatorischen Grundentscheidungen in Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG:

Seine grundsätzliche Funktion hat der inzwischen gestrichene Art. 143 n.F. GG auch im Hinblick auf die nunmehr zulässigen Verwendungsfälle der Streitkräfte im Innern behalten. Deren Verwendung als militärisches Machtmittel zu innerpolitischen Auseinandersetzungen

---

1) BGBl. I, S. 709.
2) vgl.etwa Hesse,DÖV 1955,741;H.Schäfer,NJW 1960,1129; Dierske,Wehrkunde 1963,291;Schnupp,Polizei 1966, 8.
3) zur Vor-u.Entstehungsgeschichte vgl.Lohse-Contag, BA 1968 Nr.228(Beilage 1-61);Sterzel, S.7ff.,13ff.;K.Ipsen. BK,Art.87a Rdn.3 ff.;
4) kritisch zum Begriff Hall, JZ 1970,353 Fn.7.
5) zum anfängl.Schrifttum vgl.C.Arndt,DVBl.1968,729;K. Ipsen,DVBl.1969,396;Köhler,Die Neue Polizei 1968,136; Schnupp, Polizei 1968, 293.
6) Bekanntmachg. v.18.6.1968(BGBl.I,S.714).Sie können später nicht wieder aufleben(vgl.Hesse, VerfR,S.300).
7) Twenhöven, S. 246,zur notstandsverfassungsrechtlichen Genesis:Maedge,BWV 1968,37,59f,63,90,113.

D

soll auch in Zukunft unzulässig sein [1]. Seinen Niederschlag findet diese Forderung nunmehr in der Vorschrift des Art. 87 a GG n.F., wonach die Streitkräfte "außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden" dürfen, soweit es das Grundgesetz "ausdrücklich" zuläßt (Art. 87 a Abs. 2 GG).

Nicht zuletzt ist diese Regelung Ausgangspunkt der Kernfrage dieser Arbeit nach einem Auftrag der Streitkräfte auch zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung ("Doppelaufgabe") [2]: Während Teile des Schrifttums in den Fällen der durch Art. 87 a Abs. 2 GG eröffneten Inneneinsätze eine Änderung des (bisher auf die Verteidigung) beschränkten Auftrags der Streitkräfte sehen [3], wehren sich andere Autoren [4] gegen die Vorstellung, den Streitkräften sei nunmehr ein in den "inneren Bereich übergreifender Auftrag" von verfassungswegen zuerkannt worden. Nur gleichsam am Rande wird die in dieser Arbeit verfolgte These eines innerstaatlichen, doch vom kriegsvölkerrechtlichen Kampfeinsatz unterschiedlichen Auftrags (Aufgabe i.w.S.) im Innern im Bereich allgemeiner polizeilicher Gefahrenabwehr angesprochen [5].

Ohne auf diese, dem Schlußteil vorbehaltene Fragen einzugehen, genügt im Hinblick auf die Erörterung der spezifischen Einsatzfälle der Streitkräfte im Innern, in Kürze die grundlegende Funktion des Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG herauszustellen: Durch die nunmehr in Art. 87 a Abs. 1 S. 1 GG enthaltenen Kompetenzregelungen ("Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf")[6] wird

---

1) vgl. Hoffmann, S. 98; Keidel, S. 43; ähnl. K. Ipsen, BK zu Art. 87 a Rdn. 28.
2) Hoffmann, S. 110; oben 1. Teil, 2. Absch. A.
3) Konsequenz der Ansichten z.B. von Ule, 3. Hearing, S. 78; Abg. Matthöfer, BT-Sten. Ber. 178. Sitzg. 30.5.1968, S. 9632 C; Lehnguth, S. 26; Karpinski, S. 76.
4) z.B. Hoffmann, S. 109 f; ähnl. Parche, S. 184 ff.
5) zur hiesigen These oben 1. Teil, 2. Absch. AII; ähnlich im Ansatz: v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a, Anm. V 4 b (S. 2322); dazu Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 25 (Fn. 1 S. 14); Brunkow, S. 129 f; Keidel, 81 f.
6) Art. 87a lautete bisher: "Die zahlenmäßige Stärke der v. Bund zur Verteidigung aufgestellten Streitkräfte u. die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben".

zunächst in Anknüpfung an Art. 59 a a.F. GG und Art. 26 GG bestätigt, daß das Grundgesetz unverändert am Verbot eines Angriffskrieges und am Hauptauftrag der Streitkräfte zur Landesverteidigung [1] in den Grenzen erlaubter Handlungen des Kriegsvölkerrechts festhält. Das folgt auch aus Halbsatz 1 des Art. 87 a Abs. 2 GG.

Für den Inneneinsatz erheblicher ist aber die Funktion des Art. 87 a Abs. 2 GG mit seinem Halbsatz 2: Neben dem schon erwähnten Regelungsvorbehalt aller Einsätze von Streitkräften im Innern ist darin ein verfassungsrechtlich normierter Auslegungsgrundsatz enthalten.[2] Mit einer derartigen Zusammenfassung verschiedener Regelungsgrundsätze erweist sich Art. 87 a Abs. 1, 2 GG als die grundlegende Verfassungsnorm für den militärischen Bereich [3].

II. Der Regelungsvorbehalt des Art. 87 a Abs. 2 GG:

Der Charakter der einer verfassungsrechtlichen Regelung gem. Art. 87 a Abs. 2 GG unterworfenen "Einsatz"-fälle der Streitkräfte ist ungeachtet der bereits zu Art. 143 n.F. GG gewonnenen Erkenntnisse noch unklar.

Über die enge militärische Bedeutung anläßlich der Durchführung von Gefechts- und Kampfeinsätzen [4] hinaus sieht K. Ipsen [5] als "Einsetzen" im Sinne dieser Vorschrift an "die Verwendung der Streitkräfte im Rahmen von erlaubten Kriegshandlungen wie im Rahmen der vollziehenden Gewalt im Innern". Nach Dürig [6] unterfällt dem Regelungsvorbehalt für Inneneinsätze - von der bewaffneten Verwendung ganz abgesehen - auch jede unbewaffnete Verwendung der Streitkräfte "als Instrument

---

1) vgl.auch Art.73 Nr.1,115b GG;zu Einz.vgl.Brunkow,S.29
2) zur Bedeutung des Abs.2 eingehend Brunkow,S.32-60.
3) K.Ipsen,BK,Art.87a Rdn.8;v.Mangoldt-Klein,zu Art.87a Anm. II 3 (S. 2304).
4) vgl.in Zentraler Dienstvorschrift der Bundeswehr (ZDv) 1/50.
5) BK,zu Art.87a Rdn.32 unter Berufung auf AB 1968,S.13; ähnl.Giese-Schunck, zu Art.87a Anm.3;v.Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm.V 5 b (S.2323);Brunkow,S. 36 f.
6) GG , zu Art.87a Rdn.32;ähnl.C.Arndt,DVBl.1968,730.

D

der Exekutive im Landesinnern, die ihrem unmittelbaren Zweck nach innenpolitisch nicht neutral ist". Katastrophenhilfe ohne Mitführen von Waffen sieht jedoch auch Dürig [1] nicht als Einsatz im Sinne des Abs. 2 an. Autoren wie Keidel [2] wollen ebenfalls nicht "reine Hilfseinsätze" bzw. "rein technische Hilfeleistungen" unter Art. 87 a Abs. 2 GG fallen lassen. Keidel will zudem keine Unterscheidung des Grundgesetzes zwischen bewaffnetem und unbewaffnetem Einsatz feststellen können [3]. Seiner (Keidels) Ansicht nach fällt daher unter die Regelung von Art. 87 a Abs. 2 GG nur ein Einsatz, "bei dem auch hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden" [4]. Brunkow [5] schließlich will im Hinblick auf Art. 30 GG, wonach bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben zwischen solchen hoheitlicher und fiskalischer Natur nicht unterschieden werde, auch Fälle schlicht-hoheitlichen Handelns (Daseinsvorsorge etc.) dem Bereich der "vollziehenden Gewalt" und damit den gem. Art. 87 a Abs. 2 GG der Regelung unterworfenen Einsätzen zurechnen.
Allerdings sollen nach dieser zuletzt genannten Ansicht die auch hier interessierenden und bereits unter Art. 143 n.F. GG behandelten technischen Hilfeleistungen der Streitkräfte schon nicht unter einen derartigen (weiten) Begriff der "vollziehenden Gewalt" fallen [6]. Die hiesige Stellungnahme kann sich danach auf die Frage konzentrieren, ob sich die dargelegten unterschiedlichen Umschreibungen [7] des mit Art. 87 a Abs. 2 GG erfaßten "hoheitlichen" Handelns der Streitkräfte im Innern auch in der S a c h e unterscheiden: Geht man auf den Sinn von Art. 143 n.F. GG und Art. 87 a Abs. 2

---

1) ebd.Rdn.35;auch Schreiber,DÖV 1969,731;Hofer,NZ Wehrr. 1973,4 ff.
2) S.44 ff;Karpinski,S.16 mit Fn.16;Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10, S. 159.
3) auch Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.32f;v.Mangoldt-Klein,zu Art.87a Anm. V 5 b (S. 2322 f).
4) Keidel,S.44,45 mit Fn.;vgl.auch Karpinski, S. 15 f.
5) S.37 f unter Berufung auf Kommentierungen zu Art. 30 GG(Hamann-Lenz,zu Art. 30 Anm. B 1).
6) vgl. Brunkow, S. 38 f.
7) vgl. auch C.Arndt , DVBl.1968, 730;Schmidt-Bleibtreu-Klein,zu Art.87a Rdn.5; K.Ipsen, DVBl.1969, 397.

GG zurück, so wirkt es nicht überzeugend, allein aus der unterschiedlichen Gesetzesfassung (Art.143:"in Anspruch nehmen"; Art. 87 a:"Einsetzen") in der Sache einen unterschiedlich weit gefaßten verfassungsrechtlichen Regelungsvorbehalt für die Verwendungsfälle der Streitkräfte im Innern zu folgern [1]. Mit dem Rechtsausschuß [2] des Bundestages wird daher ohne Rücksicht auf die strengere Fassung des Art. 87 a Abs. 2GG gegenüber der des Art. 143 n.F. GG grundsätzlich davon auszugehen sein, daß mit dem "Einsetzen" nur die Verwendung derStreitkräfte als "Mittel der vollziehenden Gewalt" gemeint ist [3]. Entscheidende Frage ist danach stets, ob die in verteidigungsfremder Form im Innern auftretenden Streitkräfte hoheitliche B e f u g n i s s e (mit und ohne Zwangsgewalt) ausüben oder nicht [4].

Es bleibt festzuhalten, daß danach als Einsätze i.S. dieser Begriffsbestimmung nicht anzusehen und insweit dem Regelungsvorbehalt des Art. 87 a Abs.2 GG nicht unterworfen sind [5]: ohne Unterstützung hoheitlicher Aufgaben wahrgenommene Repräsentationspflichten, Nebentätigkeiten (z.B. Erntehilfe) oder sonstige technische Hilfeleistungen, schließlich auch nicht die bekannten Hilfeleistungen bei Unfällen und Katastrophen, soweit sie n i ch t mit Gewalt durchgesetzt werden sollen [6]. Allerdings unterfallen die oben [7] im einzelnen erörterten "sonderpolizeilichen Befugnisse" nach § 105 Abs. 3 StPO und § 6 Festlandsockel-Gesetz dem Regelungsvorbehalt, während die nach dem UZwGBw den Streitkräften normativ zuerkannten Selbstschutzbefugnisse [8] keiner ausdrücklichen verfassungsrechtlichen

---

1) wie hier K.Ipsen,BK, zu Art. 87 a Rdn. 31.
2) AB 1968, S. 13.
3) vgl.Lenz,zu Art.87a Rdn.4;ähnl.v.Mangoldt-Klein,zu Art.87a Anm. V 5 bb(S.2323)sowie das eingangs zitierte Schrifttum.
4) zutr.Keidel, S.45 m.w.N.;Karpinski,S. 16 Fn.16.
5) ausführlich bereits Brunkow,S.28 ff,35 ff; auch Schreiber,DÖV1969, 731.
6) Einz.str.-vgl.bei Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art. 87a Rdn.35f;auch Hofer,NZWehrr. 1973, 1 ff, 11.
7) 2. Teil,1.Absch.CII3;auch Brunkow,S.51 Fn.192.
8) oben 2. Teil, 1. Absch. C III 2.

D

Ermächtigung bedürfen. Vom Regelungsvorbehalt unabhängig wären auch die in dieser Arbeit nicht weiter verfolgten "Einsätze" der Streitkräfte zur Abwehr fremder Kombattanten auf dem Territorium der Bundesrepublik [1]. Sie sind bereits aufgrund des Verteidigungsauftrages gem. Art. 73 Nr. 1 i.V.m. Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG zulässig. Andere als die in Art. 35 Abs. 2, 3 und 87 a Abs. 3, 4 GG genannten hoheitlichen Verwendungsfälle oder zuvor genannten Betätigungen sind in den Streitkräften damit innerstaatlich versagt.

III. Die Auslegungsrichtlinie des Art. 87 a Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 GG:

Wenn man in Art. 87 a Abs. 1 GG eine Dachvorschrift und in Abs. 2 die speziellere Bestimmung für alle mit hoheitlichen Befehls- und Zwangsbefugnissen im Innern verbundenen Einsatzfälle sieht [2], so enthalten beide Absätze gemeinsam Auslegungskriterien [3] für alle im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Inneneinsätze. Weniger zur Frage einer etwaigen Beschränkung der Streitkräfte auf "polizeiliche Aufgaben" [4], als zur grundsätzlichen Frage des R e c h t s t a t u s beim Einsatz der Streitkräfte sind aus Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG Hinweise zu entnehmen:

In Art. 87 a Abs. 1 S. 1 GG lassen sich Anhaltspunkte dafür finden, wer die entscheidende politische Verantwortung bei Inneneinsätzen der Streitkräfte trägt bzw. wer für die Maßnahmen im Einzelfall grundsätzlich verantwortlich ist. Aus der Exekutivkompetenz des Bundes in Art. 87 a Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 87 b GG sowie im Hinblick auf die Kommandobefugnisse im Normal- und Kriegsfall (Art.65 a/115 b GG) folgt, daß die Streit-

---

1) zur Abgrenzung vgl. oben Einführung zu C
2) vgl. AB 1968, S. 13.
3) vgl. Ipsen, BK zu Art. 87 a Rdn.37 u.83; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 22 ff.
4) vgl. dazu Keidel, S. 239 ff.

kräfte als Organ [1] des Bundes tätig werden [2]. Daraus ist weiterhin zu schließen, daß im Hinblick auf die Verteidigungsaufgaben die Gesamtzuständigkeit des Bundes über die Streitkräfte grundsätzlich auch bei Einsätzen im Innern unangetastet bleiben muß.

Der in Art. 87 a Abs. 2 GG enthaltene verfassungsrechtlich normierte A u s l e g u n g s g r u n d s a t z spiegelt die verfassungspolitische Zielsetzung wieder, einen Inneneinsatz der Streitkräfte - gerade im Zusammenhang mit Polizeikräften - nur als "ultima ratio" zuzulassen [3]. Ist somit der innere Streitkräfteeinsatz im modernen Rechtsstaat in Sicht auf die grundsätzlich primär gegebene Polizeizuständigkeit subsidiär, so hat er im Zweifel auch in r e s t r i k t i v e r Weise zu erfolgen [4]. Das bedeutet, daß die Verteidigung als ureigenste Aufgabe der Streitkräfte im Vordergrund steht und somit als immanente Schranke für die Begrenzung des Einsatzes militärischer Machtmittel im Innern anzusehen ist [5]. Das Gebot restriktiver Auslegung folgt aus dem grundsätzlichen rechtsstaatlichen Sicherungsbedürfnis, notstandsrechtliche Bestimmungen nicht vom Ausnahmefall, sondern vom Normalfall des Verfassungslebens her zu interpretieren [6] und das für Normallage und Notstand geltende Recht streng voneinander zu trennen [7].

Als Auslegungsgrundsatz bewirkt der Halbsatz 2 von Art. 87 a Abs. 2 GG insbesondere die Beschränkung der Einsatzfälle außerhalb der Verteidigung auf die im Grundgesetz ausdrücklich geregelten Verwendungsmöglichkeiten [8]. Soweit daher eine hoheitlichen Zwecken die-

---

1) zum Begriff E.+G.Küchenhoff,StL,S.103ff;Keidel, S. 94 ff m.w.N.
2) vgl.K.Ipsen,BK zu Art.87a Rdn.11;kritisch zurStruktur Art.87a Abs.1 in Rdn. 1-26;Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 7.
3) vgl.K.Ipsen,BK zu Art.87a Rdn.37 i.V.m.Rdn.155 ff; Dürig, GG , zu Art. 87 a Rdn. 24 f, 35.
4) vgl. Dürig, GG , zu Art. 87 a Rdn. 38.
5) z.B.v.Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm.V4a(S.2321).
6) vgl.Wahsner,in Kritik d.Notstandsgesetze(Sterzel),S.45 mit Fn.10;Hoffmann,S.88ff;Brunkow,NZWehrr.1971,13; Hall, JZ 1970, 356.
7) vgl.Hesse,2.Hearing,S.88ff;Ellwein,1.Hearing,S.32.
8) vgl.Ipsen, BK zu Art.87a Rdn.35;Schreiber,DÖV 1969, 731.

nende Tätigkeit der Streitkräfte nicht bereits im Zusammenhang mit dem Verteidigungsauftrag oder ausdrücklich durch das Grundgesetz zugelassen ist, kann daher aus einer Kompetenz "Natur der Sache" keine ungeschriebene Zuständigkeit für weitere Einsatzfälle abgeleitet werden [1].

Auch der Auslegungsgrundsatz bestätigt danach das Zwischenergebnis, daß nur jene grundlegende organisatorischen Aufgabenzuweisungen in Art. 87 a Abs. 3, 4 und Art. 35 Abs. 2, 3 GG die Kompetenzen beinhalten können, auf deren Grundlage die Streitkräfte dem Vorbehalt der Verfassung entsprechend zur Ausübung bestimmter Einzelbefugnisse bei Eingriffen in Rechte Dritter ermächtigt sind [2]. Mit ihnen hat sich die Arbeit nunmehr im einzelnen zu befassen.

E. Schlußfolgerungen:

I. Das Grundgesetz vom 24. Mai 1949 kannte das Problem des Schutzes der innerstaatlichen Ordnung durch Streitkräfte noch nicht. Der mit dem historischen Ausnahmezustandsrecht nicht vergleichbare "Innere Notstand" in Anlehnung an Art. 91 GG a.F. war als Aufgabe der Polizei ausgestaltet worden [3], Notstandsrechtliche Vorschriften im Hinblick auf militärische Tätigkeit im Innern bestanden lediglich zugunsten der Besatzungsstreitkräfte der 3 westlichen Alliierten.

II. Mit dem Wiederaufleben der deutschen Wehrhoheit durch die "Wehrnovellen" 1954/1956 wurde die Verteidigung zunächst einzige Aufgabe (i.w.S.) der neu geschaffenen Streitkräfte [4]. Inneneinsätze (mit hoheitlichen

---

1) zum Problem vgl.BVerfG,Urt.v.28.2.1961,E 12,205(251); zur Frage vgl.Dürig,GG , zu Art.87a Rdn.38;Schreiber, aaO,S.731 Fn.22-24 m.w.N.;kritisch insoweit zur Vereinbarung sachfremder Aufgaben der Streitkräfte,Brun-Kow, S. 35-43, Lepper, S. 43 f.
2) vgl.K.Ipsen,DVBl.1969,397;folgend Dürig,GG , zu Art. 87 a Rdn. 48 mit Fn. 6.
3) vgl. z.B. Brunkow, S. 52 ff, 59 f.
4) vgl. Martens, S. 203 ff.; Sachau, S. 42 ff.

Befugnissen) wurden jedoch durch den neu eingefügten Art. 143 GG (als Vorläufer des Art. 87 a Abs. 2 GG) grundsätzlich unter dem Vorbehalt verfassungsgesetzlicher Regelung zugelassen [1]. Die Voraussetzungen einer derartigen Regelung erfüllte die "Notstandsverfassung" vom 24. Juni 1968. Sie beschränkte Einsätze von Streitkräften im Innern auf die Fälle der Art. 35 Abs. 2,3 GG und Art. 87 a Abs. 3, 4 GG.

III. Schon vor Inkrafttreten der "Notstandsverfassung" waren die Streitkräfte innerstaatlich zu technischen Hilfeleistungen nach Amtshilfegrundsätzen berechtigt, zur Ausübung hoheitlicher B e f u g n i s s e (insbesondere Waffengebrauch) in rechtsstaatlich unangreifbarer Weise jedoch erst und nur aus Gründen des Selbstschutzes und des Eigeninteresses seit Erlaß des UZwGBw vom 12. August 1965 [2]. Darüber hinausgehende, sondergesetzliche Befugnisse waren demnach bereits im Hinblick auf Art. 143 n.F. GG (und den späteren Art. 87 a Abs. 2 GG) insoweit verfassungswidrig, als eine unmittelbare Verbindung zum Verteidigungsauftrag nicht bestand [3].

2. Abschnitt: Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte beim Schutze ziviler Objekte und bei der Verkehrsregelung im Verteidigungs- und Spannungsfall (Art. 87 a Abs. 3 GG):

In Art.87 a Abs. 3 GG sind unterschiedliche Fälle eines Inneneinsatzes der Streitkräfte im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle erfaßt [4]: Dabei gewährt

---

1) Einz.vgl.Dürig,in Maunz-Dürig(1968),zu Art.143 Rdn.3ff.
2) grundsätzl.bereits Brunkow,S.32ff;Lehnguth,S.86 ff, 97 ff, 173 ff.
3) so § 6 Festlandsockel-Gesetz(v.24.7.64-BGBl.I,S.497); fraglich § 105 Abs.3 StPO;vgl.Brunkow,S.51 mit Fn. 192; im übrigen Schreiber, DÖV 1969, 731.
4) von der Kommentar-Literatur abgesehen vgl. z.B. Schnupp, Polizei 1968, 296; K.Ipsen, DVBl.1969,399; ders. DÖV 1971, 583; Schreiber, DÖV 1969, 729; Puder, BwV 1974, 73; eingehend die Arbeiten von Brunkow, Keidel, Karpinski, Lehnguth.

A

Satz 1 den Streitkräften bestimmte Befugnisse zum Schutz ziviler Objekte und zur Verkehrsregelung "soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist". Nach Satz 2 kann der Schutz ziviler Objekte den Streitkräften "auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden", ohne daß diese Befugnis ebenfalls von der "Erfüllung (des) Verteidigungsauftrages" abhängig gemacht worden wäre.
Die Darstellung wird sich mit den Voraussetzungen der Einsatzermächtigung, dem Charakter der wahrzunehmenden Aufgabe und den Weisungsverhältnissen befassen. Daran schließt sich die grundlegende Erörterung der Einzelbefugnisse der Streitkräfte bei Durchführung der Aufgaben an.

A. Die gesetzlichen Voraussetzungen der zugewiesenen Kompetenzen:

Auch wenn die in Satz 1 und Satz 2 geregelten Einsatzfälle streng von einander zu trennen sind, trifft für diese Aufgaben doch die gemeinsame gesetzliche Voraussetzung zu, daß sie den Streitkräften nur im Verteidigungs- und im Spannungsfalle zustehen. Der Inneneinsatz der Streitkräfte nach Art. 87a Abs. 3 GG wird daher erst im Anschluß an bestimmte Notlagen im Staate und unter Beachtung formeller Verfahrungsvorschriften zulässig, die es kurz aufzuzeigen gilt.

I. Die Feststellung des Verteidigungs- bzw. Spannungsfalles (Art. 115 a bzw. Art. 80 a GG)[1]:

Die unabdingbare Voraussetzung des Verteidigungsfalles bzw. des Spannungsfalles für die Einsätze gemäß Artikel 87 a Abs. 3 S. 1 und S. 2 GG ist nur gegeben, wenn die nach Art. 115 a bzw. Art. 80 a GG erforderlichen parlamentarischen Feststellungen vorliegen.

---

1) zur Entstehungsgeschichte vgl. Menzel, in BK, vor Art. 115 a.

Eine erhöhte Verteidigungsbereitschaft der Streitkräfte im Rahmen des NATO-Alarmsystems [1] würde nicht ausreichen [2].

Mit den Begriffen "Verteidigungsfall" (Art. 115 a GG) bzw. "Spannungsfall" (Art. 80 a GG) einerseits und "Innerer Notstand" (Art. 87 a Abs. 4/91 GG) bzw. "Katastrophennotstand" (Art. 35 Abs. 2,3 GG) andererseits hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber von 1968 bemüht, jene existentiellen Gefahren für den Bestand und die Ordnung der BRD zu umschreiben, welche früher im Zusammenhang mit dem im 1. Teil mehrfach behandelten Begriff des "Staatsnotstand" eine bedeutende Rolle spielten [3].

1. Feststellung des Verteidigungsfalles (Art. 115 a GG):

Wann der "Verteidigungsfall" [4] vorliegt, regelt Art. 115 a GG durch materielle und formelle Tatbestandsvoraussetzungen. Die förmliche Feststellung über den Eintritt des Verteidigungsfalles [5] durch eine qualifizierte Mehrheit des Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates (Ausnahme Abs. 2 und 4) setzt gemäß der Legaldefinition Abs. 1 Satz 1 voraus, daß "das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht" [6]. Demzufolge ist ein Angriff gegen das Territorium der Bundesrepublik, nicht aber das eines NATO-Partners maßgebliche Bedingung. Denn Art. 115 a GG soll keine völkerrechtlichen Wirkun-

---

1) dazu eingehend K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 42-45;
2) vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VI 1 a (S. 2324).
3) oben 1. Teil, 2. Absch. CII; vgl. jetzt Keidel, S. 5 ff; Juschka, BWV 1970, 193 ff; ders. BWV 1970, 258 ff.
4) vgl. auch Art. 12a Abs. 3-6, 80a Abs. 1, 87a III, 115a ff GG.
5) Der im RE 1967, S. 24 enthaltene Begriff der "äußeren Gefahr" wurde fallen gelassen (vgl. AE 1968, S. 25 ff u. AB 1968, S. 11 ff); kritisch zur begriffl. Unterscheidung Benda, Notstandsverfassung, S. 85 f; dagegen H. Schäfer, AÖR 93 (1968), 43 f.
6) Einzelh. zu Art. 115 a I-V GG bei Röttger, S. 6-20.

A

gen, sondern eine den Abwehrerfordernissen des äußeren Angriffs entsprechende Umstellung der innerstaatlichen Rechtsordnung herbeiführen [1]. Allerdings muß es sich um einen über Grenzverletzungen und lokale Aktionen hinausgehenden bewaffneten "Angriff" handeln, der den Einsatz der Streitkräfte erfordert [2]. Doch umfaßt der Verteidigungsfall bereits auch den unmittelbar drohenden Angriff. Hier entsteht ein "Prognose-Problem" [3] besonderer Art im Hinblick auf Art. 26 GG, weil der Verteidigungsfall militärische Gewaltanwendung selbst dann zuläßt, wenn der erste Schuß noch nicht gefallen ist [4]. Sollte der Bundestag gehindert sein, die nötigen Feststellungen zu treffen, so tritt an seine und des Bundesrats Stelle der "Gemeinsame Ausschuß" (Art. 53 a Abs. 1 GG) [5]. Erst eine etwaige Handlungsunfähigkeit aller vorgesehenen parlamentarischen Organe würde bewirken, daß die Feststellung des Verteidigungsfalles als getroffen und zu dem Zeitpunkt als verkündet gilt, in dem der Angriff begonnen hat (Art. 115 a Abs. 4 GG).

Neben der Freigabe der notstandsrechtlichen Vorschriften ist entscheidende Folge der Verkündung des Verteidigungsfalles (Art. 115 a Abs. 3 GG) der Übergang der Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler (Art. 115 b GG). Die weitere Frage, ob für den Eintritt des Verteidigungsfalles außer der Feststellung die Verkündung zu fordern ist[6], kann an dieser Stelle nicht vertieft werden.

---

1) vgl. Hamann-Lenz, zu Art. 115 a, Anm. B 5; K. Ipsen, DÖV 1971, 584/586.
2) vgl. Herzog, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 115a Rdn. 23 25; Röttger, S. 8 m.w.N. (="größere Aktion militär. Verbände eines fremden Staates").
3) Herzog, aaO, Rdn. 34; Einz. bei Menzel, BK, zu Art. 115a Rdn. 14-28;
4) vgl. K. Ipsen, DÖV 1971, 584 ff; Röttger, S. 11 verlangt einen derart offenkundigen Zustand internat. Spannungen "daß mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit militärischen Auseinandersetzungen zu rechnen ist"; ähnl. Brunkow, S. 74 ("Mobilmachungsphase").
5) dazu Seifert, Notstandsausschuß, S. 96 ff, 107; Röttger, S. 99 ff, 129 ff.
6) so z.B. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 80a, Anm. IV 7b (S. 1979); a.A. etwa Ipsen, BK, zu Art. 115 f Rdn. 36; Juschka, BWV 1970, 259.

2. Feststellung des Spannungsfalles (Art. 80 a GG):

Eine Legaldefinition zum "Spannungsfall" [1] enthält das GG nicht. In Art. 80 a Abs. 1 GG macht es lediglich die Anwendung sogenannter "einfacher Notstandsgesetze" [2] unter bestimmten Voraussetzungen auch davon abhängig, daß der Eintritt des Spannungsfalles mit 2/3 Mehrheit der abgegebenen Stimmen des Bundestages festgestellt wird [3].

Wie die Stellungnahmen zahlreicher Sachverständiger beweisen, mag es unmöglich sein, den Spannungszeitraum zu definieren und damit einen eindeutig klaren Begriff des "Spannungsfalles" zu liefern [4]. Ohne der Meinungsanalyse an dieser Stelle im einzelnen nachgehen zu können, empfiehlt es sich daher, auf der Basis des zugrundeliegenden Gefahrenzustandes ("Spannungszustand") eine negative Abgrenzung zu rechtlich fixierten Begriffen zu versuchen: Aus den Materialien [5] geht zunächst hervor, daß mit der Feststellung des Spannungsfalles nicht auf innenpolitische Auseinandersetzungen, sondern auf zwischenstaatliche Konflikte - vergleichbar denen im Verteidigungsfall - reagiert werden soll. Der Spannungszustand stellt somit eine Form des "(ä u ß e r e n) Notstandes" [6] zwischen Normallage und Krisenzustand dar, für welchen bereits Ausnahmeregelungen getroffen werden sollen [7]. Doch wird regelmäßig nicht der Gefahrenzustand erreicht, der die Feststellung des Verteidigungsfalles rechtfertigen würde, wenn auch die Gefahrenlage größer ist als im Falle einer durchschnittlichen politischen Krise [8].

---

1) auch in Art.12a Abs.5u.6,80a,87a Abs.3GG;eingehend zur begriffl.Eingrenzung v.Mangoldt-Klein,zu Art.80a Anm.III2(S.1970ff);kritisch Herzog,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.80a Rdn.12 f.
2) dazu Keidel,S.11 Fn.20;v.Mangoldt-Klein,ebd,(S.1971).
3) dazu Seifert,inKritik der Notstandsgesetze (Sterzel), S. 161 ff, 167 ff.ders.GM 1968,368.
4) mit Meinungsübersicht vgl.v.Mangoldt-Klein,aaO,Anm.III 3(S.1976);dagegen jetzt Karpinski,S.45f;Juschka,BWV 1970, 194.
5) vgl.AB 1968, S. 11.
6) oben1.Teil,2.Absch.CII2;Karpinski,S.46 mit Fn.100 stellt auch auf nationale Spannungen aus dem Innern ab.
7) ähnl.Seifert,aaO,S.172;Brunkow,S.72 m.w.N.
8) vgl.Siegers,S.40;Herzog,in Maunz-Dürig-Herzog zu Art. 80a Rdn.36;Brunkow, S. 73.

Den "Spannungsfall" wird man daher richtig gesehen nicht als Rechtsbegriff konkretisieren können, sondern in ihm eine "politische Krisenprognose" sehen müssen [1]. Nur unter dieser Voraussetzung ist die von Juschka [2] gegebene Umschreibung des Spannungsfalles zu sehen als einer "schweren außenpolitischen Konfliktsituation, die eine gewisse Wahrscheinlichkeit der Einmündungen in den Verteidigungsfall begründet und die Herstellung erhöhter Verteidigungsbereitschaft erforderlich macht" [3]. Danach hätte z.B. die Kuba-Krise 1962 zur Feststellung des Spannungsfalles führen müssen (für den es im übrigen keines weiteren Verkündungsaktes bedurft hätte [4]).

Auf weitere Einzelheiten kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden [5]. Jedoch verdient festgehalten zu werden, daß Art. 80 a Abs. 1 GG - wie auch Art. 115 a GG - nahezu ausschließlich innerstaatliche Wirkungen durch Anpassung der innerstaatlichen Rechtsordnung entfaltet [6].

II. Übertragung von Schutzbefugnissen im Falle Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG:

Während im Verteidigungs- und Spannungsfalle die Kompetenzen der Streitkräfte gem. Abs. 3 Satz 1 (=zivile

---

1) vgl. Hamann-Lenz, zu Art. 80a Anm. A2; folgend Keidel, S. 11.
2) BWV 1970, 196.
3) ähnl. AB 1968, S. 11; auch Hesse, VerfR, § 23 IV 2 (S. 293);
4) vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 80a Anm. IV 7b (S. 1979).
5) Eine Umgehung des nach Art. 80a IGG vorgesehenen parlamentarischen Feststellungsrechts kann die Bundesregierung nicht über eine Bündnis-Beschlußfassung nach Abs. III erreichen: Weder in Art. 87a III noch einer anderen GG-Bestimmung ist i.S. Art. 80a III i.V.m. I 1 "bestimmt, daß Rechtsvorschriften nur nach Maßgabe dieses Art. angewandt werden dürfen" -so jedenfalls bei v. Mangoldt-Klein, ebd. S. 1977; i.E. auch Hesse, VerfR, § 23 IV 1 (S. 295); -a.A. Seifert, KrJ 1968, 21; Hall, JZ 1970, 356; Karpinski, S. 46 mit Fn. 102 gegen Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 44.
6) vgl. K. Ipsen, DÖV 1971, 586.

Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen) "von verfassungswegen und automatisch" [1] entstehen, ist die Kompetenz der Streitkräfte gem. Abs. 3 Satz 2 (=zivile Objekte zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen zu schützen) vom Verteidigungs- oder Spannungsfall abgesehen noch von einem besonderen Übertragungsakt abhängig [2].

Im Rechtsausschuß [3] blieb offen, in welcher Form diese Übertragung erfolgen sollte und durch wen. Grundsätzlich wird jedoch der Bund als Inhaber der Wehrhoheit und die Länder als Inhaber der polizeilichen Organisationsgewalt in rechtsstaatlich und föderativ einwandfreier Weise beteiligt werden müssen [4]. Eine Übertragung in Gesetzesform könnte allenfalls im Hinblick auf damit unmittelbar verbundene Rechtseingriffe zu fordern sein [5]. Da die Übertragung als solche den Streitkräften keine Einzeleingriffsbefugnisse einräumen soll, bedarf es jedoch neben der Kompetenzzuweisung durch Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG aus der Sicht des rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehaltes keiner zusätzlichen Verfassungsnorm [6]. Eine bestimmte Form für die Übertragung wird aber auch ansonsten an keiner Stelle von der föderativen Form der Verfassung vorausgesetzt. Um im Bedarfsfalle die Übertragung umgehend erfolgen zu lassen und um eine gegenseitige Abstimmung zu ermöglichen, empfiehlt sich daher ein "Übertragungsabkommen" [7] zwischen dem Bundesverteidigungsminister und dem betreffenden Innenminister (Innensenator) als den Spitzen der Exekutiven von Bund und Ländern [8] (bzw.

---

1) AB 1968, S. 13 Ziff. 3 b.
2) vgl. K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 38-41; ob die Streitkräfte aufgrund des Übertragungsaktes Bundes- oder Landesrecht wahrnehmen u. ob sie dabei polizeiliche Aufgaben erfüllen, ist für die Fragen der Form u. Voraussetzung dieser "Übertragung" unerheblich (vgl. zum Streit Keidel, S. 142 ff).
3) AB 1968, S. 13.
4) vgl. Seifert-Geeb, Bundesrecht I A10, S. 160; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VI 3 b (S. 2330).
5) zu diesem Gedanken K. Ipsen, , BK, zu Art. 87 a Rdn. 96; Brunkow, S. 103.
6) zutr. Schreiber, DÖV 1969, 733 f.
7) als Verwaltungsvereinbarung; vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog zu Art. 87a Rdn. 39, 49ff; zu ihrer Zulässigk. vgl. Maunz, ebd., zu Art. 83, Rdn. 50f; Brunkow, S. 101 f.
8) vgl. K. Ipsen, ebd. Rdn. 100; Schreiber, DÖV 1969, 734; Keidel, S. 142 m.w.N.

als oberste Kommandobehörde der Territorialeinheiten durch eines der 3 Territorialkommandos) [1].

B. Die mit Art. 87 a Abs. 3 S. 1 und S. 2 GG zuerkannte materielle Aufgabe:

Es gilt nunmehr festzustellen, welchen Inhalt und Rechtscharakter die Kompetenzzuweisungen der Streitkräfte beim Schutz ziviler Objekte bzw. der Verkehrsregelung (Art.87 a Abs.3 S.1 GG) einerseits und beim Objektschutz im Falle Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG andererseits aufweisen [2].

Ob der Rechtscharakter der mit der jeweiligen Kompetenzzuweisung zu erfüllenden Aufgabe (i.w.S.) materiell-polizeilicher Natur ist und insoweit auch einen Vollzug der zugewiesenen Einzelkompetenz nach polizeirechtlichen Grundsätzen zu indizieren vermag [3], gehört bekanntlich zu den Hauptfragen dieser Arbeit [4].

I. Die allgemeinen Ziele einer Regelung von zivilem Objektschutz und Aufgaben der Verkehrsregelung gem. Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG:

Der Gesetzgeber wollte mit den Kompetenzzuweisungen des Art. 87a Abs. 3 S. 1 GG grundsätzlich an den Zuständigkeiten der Polizeivollzugskräfte sowohl zum Schutze ziviler Objekte, als auch bei der Wahrnehmung der Verkehrsregelung festhalten. Somit liegt der Schluß nahe, daß der Gesetzgeber lediglich in gesetzlich fixierten Spannungszeiten davon begrenzte Ausnahmen zugunsten der Streitkräfte vorgesehen hat, die dazu führen, daß die Polizeikräfte selbst nur teilweise von der Aufga-

---

1) zu Einz. vgl. Karpinski, S. 63 mit Fn. 153.
2) bereits eingehend Keidel, z.B. S. 46-57; Lehnguth, z.B.S.59-67.
3) dazu vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 54 ff.
4) vgl. oben Einführung zu B.

benausübung suspendiert sind [1].

1. Die "kombinierte Sicherung" im zivilen Objektschutz des Abs. 3 S. 1:

Nach heutigen Erkenntnissen sind wichtige- auch von den Streitkräften mitbenutzte - zivile Objekte nicht nur seitens ziviler Störer, sondern in Krisenlagen insbesondere durch überraschende Kombattantenangriffe (Sabotage, Kommandotrupps) gefährdet. Nach der grundsätzlichen Aufgabenverteilung der Sicherungsaufgaben im Innern obliegt die Abwehr ziviler Störer selbst in Kriegszeiten der Polizei [2], während den Streitkräften (nicht nur in Spannungs- und Krisenzeiten) bereits innerstaatlich aufgrund ihres Verteidigungsauftrages [3] die Bekämpfung legitimer Kombattanten (auch) bei zivilen Objekten zusteht [4]. So versteht es sich, daß die Streitkräfte gegenüber Zivilstörern bestenfalls zu Selbstschutzmaßnahmen im Zusammenhang mit militärischen Objekten und Dienstverrichtungen nach dem UZwGBw [5] ermächtigt sind. Die Möglichkeiten eines allgemeinen Ordnungsdienstes am Standort für militärische, aber auch nur militärisch bedeutsame, zivile Objekte - wie dies noch der "historische Garnisonswachdienst" [6] vorsah - waren den Streitkräften bekanntlich im Laufe der rechtsstaatlichen Verfeinerung der Wehrfassung genommen worden.

Wenn der Gesetzgeber letztlich mit Art.87 a Abs. 3 S. 1 GG dennoch den Schutz bestimmter ziviler Objekte den Streitkräften verfassungsrechtlich eröffnete, so

---

1) zur Abgrenzung insoweit Bleck, Wehrkunde 1974, 517.
2) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 46,49.
3) Art.87a Abs.1, völkerrechtl. Art.1 HLKO; Art.4 A Nr.2 G A III; oben 1.Teil, 1.Absch.AI, 2.Absch.C.
4) AB 1968, S.13; v.Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm.VI 2a cc; Bleck, Wehrkunde 1974, 519 f, 524 zählt dazu auch Gefangennahme u. Bewachung feindlicher Soldaten.
5) oben 2.Teil, 1.Absch.CIII2; auch Karpinski, S.42 ffm.w.N.
6) oben 1. Teil, 2. Absch. A II.

B

mußte er dazu besondere Gründe haben, die über die zur Rechtfertigung des ehemaligen historischen Garnisonswachdienstes herangezogenen Gründe hinausgehen mußten [1]. Tatsächlich lagen diese Gründe einmal darin, daß in Spannungszeiten gewisse für militärische wie zivile Stellen gleichermaßen bedeutsame Objekte nicht nur wirksam gegenüber Zivilstörern (subversive Kräfte), sondern auch gegenüber Angriffen legitimer Kombattanten zu sichern sind, deren Auftauchen in Spannungszeiten mehr als nur möglich, demnach an besagten Objekten sogar wahrscheinlich ist. Schreiber [2] geht allerdings fehl, die ratio legis einer Aufgabenzuweisung an die Streitkräfte durch Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG insoweit in der "Erhaltung der militärischen Abwehrkraft" zu sehen. Denn der Gesetzgeber [3] begründete die Kompetenzzuweisung im weiteren damit, in Spannungs- und Kristenzeiten eine Verwicklung der zivilen Polizei mit Kombattantenangriffen verhindern zu müssen, andererseits eine d o p p e l t e Kräftebindung von Polizei und Streitkräften bei konsequenter Befolgung der rechtsstaatlichen Aufgabenverteilung in besagten Krisenzeiten vermeiden zu wollen, wenn Polizeikräfte anderweitig benötigt würden. Zur Rechtslage sei daran erinnert, daß die Polizei in der Regel nicht den Status regulärer oder irregulärer Kombattanten besitzt und daher nicht zu militärischen Abwehraufgaben auch beim Objektschutz herangezogen werden kann [4]. Anders als beim historischen Garnisonswachdienst, der im wesentlichen der Unterstützung von Maßnahmen allgemeiner polizeilicher Gefahrenabwehr im Garnisonsorte diente [5], findet heutzutage ein ziviler Objektschutz durch Streitkräfte seine eigentliche Berechtigung

---

1) dazu z.B. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87 a Rdn. 49; K.Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 54; Lehnguth, S. 25 f spricht dennoch von einer "untypischen Nebenaufgabe".
2) DÖV 1969, 732.
3) AB 1968, S.13; auch K.Ipsen, DVBl.1969, 397; Dürig, ebd.
4) vgl. Scheuner, Gutachten, S. 9 ff, 34; Schminck, S. 81 ff, 84.
5) vgl. erneut z.B. van Calker, S. 12 ff.

in der Existenz k o m b i n i e r t e r Störungen aus dem inner- und zwischenstaatlichen Bereich. In Anbetracht der Verwischung der Grenzen zwischen innerem und äußerem Notstand [1] erscheint es allerdings zweifelhaft, ob derartige kombinierte Störungen allein im Spannungs- bzw. Verteidigungsfall und nicht bereits im Vorfeld davon erwartet werden müssen (z.B. Sabotageakte von Einzelkämpfern) [2]. Ohne Rücksicht auf diese praktisch schwer zu entscheidende Frage mußte sich der Gesetzgeber im Interesse rechtsstaatlicher Kontrolle jedoch zu einer mehr oder weniger glücklichen Zäsur innerhalb aller denkbaren "Krisenfälle" [3] durchringen. Sie vermag eine Überschneidung der den Streitkräften bereits und den Polizeivollzugskräften n o c h zustehenden Objektschutzaufgaben allerdings nicht auszuschliessen [4].

Eingedenk dieser Gegebenheiten hielt es der Gesetzgeber daraufhin für nötig, die polizeiliche Aufgabe eines umfassenden zivilen Objektschutzes i.S. Art. 87 a Abs. 3 GG im Falle des Satzes 1 von v o r n h e r e i n auf die Streitkräfte zu übertragen. Dogmatisch gesehen war die Einräumung einer neuen Kompetenz nur deshalb notwendig, weil die Streitkräfte bisher zivile Objekte gegenüber z i v i l e n Störern nicht hatten schützen dürfen [5], nicht aber deshalb, um ihnen überflüssigerweise eine Kompetenz zur Abwehr fremder Streitkräfte einzuräumen [6] oder die Möglichkeit zu aktiven Kampfhandlungen vor Erklärung des Verteidigungsfalles zu eröffnen.

---

1) oben 1. Teil, 2. Absch. C II 2; auch Mangelsdorff, Polizei 1966, 11 ff zu Problemen des "verdeckten Kampfes" im Zusammenhang mit Art. 87a IV/91 II GG.
2) Einz. bei Karpinski, S. 43 f, 48.
3) dazu Juschka, BwV 1970, 196 ff; in der Konsequenz zu weit Karpinski, S. 48.
4) i.E. auch Brunkow, S. 76; zu den den Vollzugspolizeikräften der Länder verbliebenen Objektschutzaufgaben bei der Zivilverteidigung im Spannungs- u. Verteidigungsfall vgl. Bleck, Wehrkunde 1974, S. 517 ff/520.
5) zutr.v.Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm.VI 2 a cc(S.2325); Keidel, S.47ff; unklar Brunkow, S. 61.
6) so offenbar K.Ipsen, DVBl.69,369; ders. BK Rdn.56; a.A. C.Arndt, DVBl.1968,731.

B

Im Ergebnis kann festgehalten werden, daß der Gesetzgeber einen tragbaren Kompromiß erzielt hat[1]: Einerseits braucht die Polizei nicht militarisiert zu werden, zum anderen erfolgt eine Kompetenzübertragung auf die Streitkräfte nur "soweit dies zur Erfüllung ihres (der Streitkräfte) Verteidigungsauftrages erforderlich ist". Im Hinblick darauf charakterisiert der Kommentar von v. Mangoldt-Klein [2] zutreffend den Art. 87a Abs. 3GG als eine "mit dem Verteidigungsauftrage nur mittelbar zusammenhängende Vollzugsgewalt der Streitkräfte im Verteidigungsfall und im Spannungsfall".

2. Die Verkehrsregelungsbefugnis der Streitkräfte in Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2. Alt. GG:

In Ergänzung zum zivilen Objektschutz billigte der Gesetzgeber den Streitkräften in derselben Vorschrift auch die allgemeine, den Polizeikräften zustehende z i v i l e Verkehrsregelungsbefugnis [3] zu, um die im Verteidigungs-u. Spannungsfalle besonders umfangreichen Truppenbewegungen, Materialtransporte etc. im Interesse der Verteidigungsbereitschaft der Streitkräfte sicherzustellen [4].
Allerdings besaßen die Streitkräfte auch bisher schon im Hinblick auf den Verteidigungsauftrag alle Befugnisse, um im Bereich von Marschrouten k o n k r e t e Truppenverschiebungen zu sichern oder zu erleichtern [5]. Derartige "sonderpolizeiliche Befugnisse" werden auch gegenwärtig mittelbar durch Art. 73 Nr. 1 i.V. m. Art.87 a Abs. 1 GG legitimiert und haben bereits bislang konkret Ausdruck gefunden in der Ausnahmevorschrift (Vorfahrtsrecht) des § 35 Abs. 1 StVO n.F.

---

1) dazu Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn.49.
2) zu Art. 87 a Anm. II 4 (S. 2304).
3) dazu § 36 und § 44 II StVO n.F. (v. 16.11.1970 - BGBl. I,S. 1565, geändert durch VO vom 20.10.1972 - BGBl. I, S. 2069).
4) Einzelheiten v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VI 2 b bb (S. 2327) und im folgenden.
5) vgl. AB 1968, S. 13 f; auch C. Arndt, DVBl. 1968, 731; Keidel, S. 55.

(früher § 48 StVO Altfassung) [1]. Mit der in Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG eingeräumten Kompetenz will der Gesetzgeber jedoch den Streitkräften Verkehrsregelungsbefugnisse gegenüber Z i v i lpersonen auch noch für Friedenszeiten (Spannungsfall) und in einem größeren räumlichen Umfang (als bisher bei Truppenbewegungen zulässig) einräumen [2].

In Anbetracht Art. 87 a Abs. 2 GG wurde somit eine Regelung durch die Verfassung erforderlich [3], wie sie Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2.Alt. GG enthält. Wie auch im Falle des Schutzes ziviler Objekte (1. Alt) hat der Gesetzgeber mit der verfassungsrechtlichen Veranke = rung zugleich erreicht, daß bei der Verkehrsregelung nicht eine d o p p e l t e Kräftebindung durch Feldjäger und Polizeieinheiten eintritt [4].

II. Die gesetzlich fixierten Einsatzziele in Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG:

Die Ermächtigung für die Streitkräfte in Art. 87 a Abs. 3 S.1 GG,"zivile Objekte zu schützen", zum anderen "Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen", ist nur an die genannten Voraussetzungen der Feststellung des Verteidigungs- bzw. Spannungsfalles geknüpft. Der Gesetzgeber hat die im übrigen nicht weiter spezifizierten Einsatzermächtigungen jedoch durch den Nachsatz "soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist" in noch darzulegender Weise näher spezifizieren und begrenzen wollen [5].

---

1) gem.Bek.v.29.3.1956(BGBl.I,S.271,327)u.i.d.F. durch VO v.7.7.1960(BGBl.I,S.485);Einz.bei Dürig, GG , zu Art.87a Rdn.61;gegen die von K.Ipsen,BK zu Art.87a Rdn.86 vertretene Ansicht,§ 35 StVO n.F. beinhalte auch Befugnisse der Streitkräfte z.Verkehrsregelung gegenüber dem Zivilverkehr,jetzt mit beachtl.Argumenten Lehnguth,S.114ff m.Einz.;auch Karpinski,S. 57 f.

2) vgl.AB 1968,S.13/14;Einz.str.-vgl.Keidel,S.55f;Karpinski,S.57f;unzutr.Giese-Schunck,zu Art.87a, Erl.7 (die dort gewählten Beisp.unterfallen nicht dem Verteidigungsauftrag).

3) Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn. 62.

4) vgl.AB 1968,S.13/14;v.Mangoldt-Klein,zu Art.87a Anm. VI 2b (S.2326)unter Berufung auf K.Ipsen, BK zu Art. 87 a Rdn. 86-88; auch Keidel,S. 48 ff, 56.

5) vgl. v. Mangoldt-Klein, ebd. Anm.VI 2 c bb (S.2328).

B

1. Der Schutz ziviler Objekte "ipso jure":

Nicht allein über den (ipso jure eingeräumten) Kompetenzbereich, sondern auch über die Notwendigkeit der Verleihung ziviler Objektschutzbefugnisse nach Abs. 3 S. 1 besteht Uneinigkeit [1].

a) Der Inhalt der übertragenen Kompetenzen:

Die Einräumung einer verfassungsrechtlichen Kompetenz zum Schutz ziviler Objekte gegen Zivilstörer im Sinne Abs. 3 S. 1 wurde von manchen Politikern und Autoren als ü b e r f l ü s s i g angesehen [2]. C. Arndt [3] etwa hält u.a. die vorhandenen zivil- und strafrechtlichen Notwehr- und Nothilfebefugnisse beim zivilen Objektschutz für ausreichend. Diese Ansicht läßt unberücksichtigt, daß die Zuerkennung der Schutzbefugnisse durch Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG erst den erforderlichen Organisationsakt im Verfassungsrang i.S. Art. 87 a Abs. 2 (vormals Art. 143) darstellt, mit welchem die betreffende Notwehr- und Nothilfebefugnisse [4] schon deshalb nicht verglichen werden können, weil sie nur spezialgesetzliche Ermächtigungen für Einzelmaßnahmen sein können [5]. Noch ganz unberührt davon bleibt die Frage, ob sie auch insoweit hinreichende konkrete Einzelermächtigungen i.S. Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG enthalten.

Im weiteren trifft es nicht zu, daß Abs. 3 S. 1 lediglich oder zumindest zum Teil d e k l a r a t o r i sch [6]

---

1) detailliert bei v. Mangoldt-Klein, ebd., Anm. VI (S. 2323 ff); Einz. z.B. bei Keidel, S. 46 ff;
2) dazu Kurzprotokolle (des Rechtsausschusses) Nr. 75, S. 8 ff; Nr. 76, S. 5 ff; z.B. Scheuner, 3. Hearing, S. 65.
3) DVBl. 1968, 731.
4) zur Problematik ihrer Geltung im militär. Bereich vgl. z.B. Jess-Mann, S. 59 ff; im übrigen oben 2. Teil, 1. Absch. C III 1 und 2.
5) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 48 mit Fn. 5/6; Schreiber, DÖV 1969, 732; Keidel, S. 182.
6) so Schmidt-Bleibtreu-Klein, zu Art. 87 a Rdn. 6; zum Problem vgl. Keidel, S. 46.

Kompetenzen im unmittelbaren oder mittelbaren Zusammenhang mit dem Verteidigungsauftrag regelt, wie im Hinblick auf den Nachsatz "soweit" allerdings zu vermuten sein könnte [1]. Sollten im Zusammenhang mit jeglichem Objektschutz auch einmal Kampfeinsätze gegen Angehörige fremder Streitkräfte notwendig werden, so ist nicht Art. 87 a Abs. 3 GG, sondern allein der Verteidigungsauftrag auch im Hinblick auf die innerstaatliche Ordnung ausreichende Legitimation [2].

Nur im Falle von Angriffen durch Personen, die kriegsvölkerrechtlich nicht zu den gegnerischen oder ihnen gleichgestellten "Streitkräften [3] zählen, muß zwischen militärischen und zivilen Objekten unterschieden werden. Bei r e i n m i l i t ä r i s c h e n Objekten besteht die Legitimation der Streitkräfte zur Störerabwehr bereits auf der Grundlage gewisser "sonderpolizeilicher" Befugnisse [4], die sich zwar mittelbar auf Art. 73 Nr. 1 i.V.m. Art. 87 a Abs. 1 GG stützen lassen, nicht aber gestützt auf den Verteidigungsauftrag – selbst nicht im Verteidigungs- und Spannungsfall – direkt zu kriegsvölkerrechtlichen Kampfhandlungen gegenüber den Störern ermächtigen [5]. Im Unterschied zu diesem bereits vom UZwGBw [6] erfaßten Fällen des m i l i t ä r i s c h e n Objektschutzes spricht Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG demgegenüber vom Schutz " z i v i l e r " Objekte. Damit regelt der Gesetzgeber ergänzend zu den nicht mehr regelungsbedürftigen Verwendungsfällen der Abwehr von Kombattanten nunmehr allein die Abwehr von Störungen n i c h t militärischer Perso-

---

1) eine unzulässige Vorverlegung des Zeitpunktes, zu welchem Streitk. zum zivilen Objektschutz ohne einen militär. Angriff berechtigt sind, nimmt Karpinski, S. 48 unter Berufung auf Verteidigungsaufgaben vor.

2) vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VI 2a cc (S. 2325 f) im Hinblick auf Art. 87a IIGG; Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 47, jedoch nicht widerspruchsfrei zu Rdn. 55 ff; übersehen von Karpinski, S. 51 f, 56.

3) i.S. des Völkerrechts, dazu oben 1. Teil, 1. Absch. B I; auch v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VI 2a cc (S. 2325 f).

4) vgl. z.B. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 46 ff ("Annexkompetenz").

5) unklar insoweit AB 1968, S. 13; auch Keidel, S. 47. Das UZwGB ermächtigt in diesem Falle nur zu polizeil. Eingriffen vgl. Dürig, ebd, Rdn. 57; Jess-Mann, S. 52 ff.

6) dazu oben 2. Teil, 1. Absch. C III 2.

B

nengruppen bei bestimmten zivilen Objekten [1] begrenzt auf Zeiten des Verteidigungs- oder Spannungsfalles. I n h a l t l i c h wird die Kompetenz zum zivilen Objektschutz auch dem Wortlaut der Ermächtigung nach weiterhin darauf festgelegt, daß sie den Streitkräften lediglich erlaubt, bestimmte zivile Objekte zu bewachen.

Damit ist festzuhalten, daß lediglich Abwehrreaktionen bei Anschlägen auf die betreffenden Objekte zulässig sind (statischer Objektschutz [2]), nicht jedoch sonstige Bekämpfungsmaßnahmen [3] von(nicht organisierten und nicht militärisch bewaffneten [4]) Zivilstörern jenseits der Einsätze zur Bewachung i.S. Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 1. Alt. GG.

b) Die Bedeutung der Begrenzungsformel für die Eingrenzung der Kompetenzen in Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG:

Inhalt und Umfang der zugewiesenen Kompetenzen in Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG sollen offensichtlich durch die Begrenzungsformel "soweit dies zur Erfüllung ihres (der Streitkräfte) Verteidigungsauftrages erforderlich ist" festgelegt werden [5].

Unter Berücksichtigung des Ausnahmecharakters aller notstandsverfassungsrechtlichen Vorschriften gerade auch bezüglich der Inneneinsätze der Streitkräfte ist eine restriktive Auslegung auch dieser Klausel geboten [6].

---

1) vgl. Schreiber, DÖV 1969, 732; Brandstetter-Schwenck-Weidinger, zu Art. 87a, Erl. 4; weitergehend noch die Vertreter der Ansicht vom "kombinierten" Sicherungsrecht sui generis: Ipsen, BK zu Art. 87a Rdn. 55; wohl auch Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 87a Rdn. 8; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a, Anm. VI 2a (S. 2325 f).
2) vgl. Hoffmann, S. 112; Hamann-Lenz, zu Art. 87a Anm. B 3; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 57 a.E.
3) sie sind-wie beim Objektschutz nach Art. 87a IV 1 GG - weiterhin Aufgabe der Polizei, vgl. Brandstetter - Schwenck-Weidinger, zu Art. 87a, Erl. 6; sinngemäß Bleck, Wehrkunde 1974, 519 ff.
4) für diesen Fall vgl. Art. 87 a IV 1 (2. Alt.) GG.
5) Einz. bei Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 48, 53, 68.
6) zur Auslegungsrichtlinie Art. 87 a II GG oben 2. Teil, 1. Absch. D III.

Im Zusammenhang mit den nur vage umrissenen "zivile(n) Objekte(n)" als Schutzgegenstand des Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG kann die Formel daher nicht als eine Art "konkreter Abwehrauftrag" [1], sondern nur als Konkretisierung der in jedem Falle eingrenzungsbedürftigen Objekte des Abs. 3 S. 1 verstanden werden [2]. Von Teilen des Schrifttums [3] wird vielfach n e g a t i v dahingehend abgegrenzt, ob und inwieweit die fraglichen Objekte ihrer Bestimmung nach nicht oder jedenfalls nicht ausschließlich militärischen Zwecken dienen. Will man demgegenüber positiv die zu schützenden Objekte eingrenzen, so empfiehlt sich, die zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages erforderlichen Maßnahmen festzustellen und zu kategorisieren: Grundsätzlich handelt es sich dabei um a l l e Maßnahmen, die Einsatzfähigkeit und Bewegung der Streitkräfte sicherstellen [4], d.h. um alle Maßnahmen von der Herstellung über Pflege und Transport bis zur Verteilung von Bedarfsgütern der Truppe. Diesem Zwecke dienen aber nahezu alle Verkehrswege, Fabriken und Geräte bis hin zur kleinsten Schraube an einem LkW der Streitkräfte, weil sie einen Beitrag zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages leisten k ö n n e n . Die vordergründige Wortinterpretation [5] vermag danach nicht zu einem sachgerechten Ergebnis zu führen. Stattdessen könnte eine im Ernstfalle sichere Eingrenzung der zu schützenden Objekte, die zudem dem Gewicht des Abs. 3 S. 1 gerecht wird, den vom Rechtsausschuß [6] gewählten Voraussetzungen entnommen werden: Die zivilen Objekte müssen danach von den Streitkräften zumindest "mitbenutzt" werden, und

---

1) Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 79.
2) zutr. Brunkow, S. 74 f unter Hinweis auf AB 1968, S. 13.
3) z.B. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a, Anm. VI 2a aa (S. 2323); Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 65.
4) ähnlich Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 51.
5) vgl. Karpinski, S. 47 f. Die herrschende Meinung nimmt von vornherein eine Begrenzung auf "sonstige verteidigungswichtige Objekte" (Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 1o, S. 16o; ähnlich Keidel, S. 49) vor.
6) AB 1968, 13.

B

mit "gegnerischen Angriffen" auf sie muß "zu rechnen" sein. Doch erscheint es fraglich, ob selbst mit diesen vom Gesetzgeber kumulativ verwandten Merkmalen die "zivilen Objekte" i.S. Abs. 3 S. 1 konkreter eingegrenzt werden können: Zunächst wird davon auszugehen sein, daß bereits der Schutz solcher Objekte, die von den Streitkräften(im Spannungsfall) m i t benutzt werden (z.B. Verkehrsknotenpunkte, Versorgungs- und Fernmeldeeinrichtungen), dem Verteidigungsauftrag unterfällt [1].
Im weiteren ist anzumerken, daß gerade jene, für die Versorgung der Streitkräfte so wichtigen Produktionsanlagen (Kfz-, Munitions- und Waffenfabriken), als Schutzobjekte i.S. Abs. 3 S. 1 ausfielen, weil sie in der Regel von z i v i l e n Arbeitern (allein) betrieben werden [2].
Aber auch das zweite vom Rechtsausschuß gewählte Merkmal erlaubt kaum eine sachgerechte Eingrenzung der zu schützenden Objekte: Gerade im Hinterland besteht doch schon in solchen Krisenzeiten, in denen Angriffe feindlicher Truppen zwar (noch) nicht zu befürchten sind, eine erhöhte Gefahr für Versorgungseinrichtungen, Verkehrswege oder Fabrikationsanlagen, so daß ein Schutz durch Streitkräfte gerechtfertigt sein könnte. Zum anderen würde in einer Spannungslage, in deren Verlauf Angriffe feindlicher Streitkräfte (unmittelbar) b e v o r s t e h e n , die Streitkräfte bereits aufgrund ihres Verteidigungsauftrages zu Schutzmaßnahmen berechtigt sein.
Somit lassen sich als konkrete Schranke auch für die Objekteingrenzung unter Betonung der Worte "soweit ... erforderlich" allenfalls die dort in der Begrenzungsformel erkennbaren Erwägungen zum Verhältnismäßigkeits-

---

1) vgl. Seifert-Geeb, Bundesrecht IA 10, S. 160;
2) zutr. Karpinski, S. 48. Das Schrifttum weicht z.T. auf den nicht weniger deutlichen Begriff der "verteidigungswichtigen Objekte" aus: vgl. Seifert-Geeb, ebd., folgend v. Mangoldt-Klein, ebd., Anm. VI 2 a bb (S. 2325); ähnlich Jess-Mann, S. 53 ("militärisch bedeutsame Objekte").

prinzip [1] nutzbar machen. Danach wären nach Art und Umfang nur diejenigen Objektschutzmaßnahmen "verhältnismäßig" [2] und erlaubt, die zur Erreichung des Schutzzweckes notwendig sind. Zweck auch des Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG als existentielle Ausnahmebefugnis ist aber die (unerläßliche) Sicherstellung des Schutzes lediglich "elementarer Sachgüter" [3] des zivilen Bereichs im Hinblick auf Aufgaben der Verteidigung.

Ohne auf dieser Grundlage anhand allzu enger Kriterien die jeweils nur beispielhaft [4] nennbaren Schutzobjekte aufführen zu wollen, genügt in Anlehnung an die von Karpinski [5] herausgestellten Kriterien eine nur grundsätzliche und damit für Krisen flexible Eingrenzung, die in jedem Fall den Anforderungen des Übermaßverbots entspricht [6]:"Zivile Objekte" i.S. Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG sind danach nur solche Objekte, die für logistische Maßnahmen zumindest w e s e n t l i c h e r Teile der Streitkräfte von e x i s t e n t i e l l e r Bedeutung sind, wenn zugleich für deren G e f ä h r d u n g durch Sabotageunternehmungen etc., die eine Ausweitung zu militärischen Kampfhandlungen erwarten lassen, s i c h e r e A n h a l t s p u n k t e gegeben sind.

2. Die Wahrnehmung von "Aufgaben der Verkehrsregelung":

Die Ermächtigung in Art. 87aAbs. 3, S. 1 (2.Alt.) GG zur Wahrnehmung von Aufgaben ziviler Verkehrsregelung (die über die bereits bestehenden Vorfahrtsrechte i.S. § 35 StVO n.F. hinausgehen) [7], gelangt automatisch (wie der Objektschutz in Abs. 3 S. 1) zur Entstehung.

---

1) Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 53; folgend Karpinski, S. 48.
2) umfassend zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vgl. Lerche, Übermaß, S. 19, 134, 223ff, Wittig, DÖV 1968, 817 ff.
3) Karpinski, S. 49.
4) dazu v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a, Anm. VI 2c bb (S. 2328).
5) S. 49/50.
6) es genügt die Mißbrauchsverhütung, vgl. Evers, AÖR 91 (1960), 204 ff; Lerche, Übermaß, S. 305.
7) str.- dazu eingehend Lehnguth, S. 115 ff, 119.

B

Von der Voraussetzung des Spannungs- und Verteidigungsfalles abgesehen, soll die Kompetenz zur Verkehrsregelung den Streitkräften aber nur zustehen, wenn "dies zur Erfüllung ihres (der Streitkräfte) Verteidigungsauftrages erforderlich" ist.

Die Ermittlung der gesetzlichen fixierten Einsatzziele in Abs. 3 S. 1 anhand der zuvor schon erläuterten Begrenzungsformel führt im Falle der Verkehrsregelungsbefugnis zu zwei Streitfragen; zum einen hinsichtlich der Abgrenzung der schon vom Verteidigungsauftrag i.S. Art. 87 a Abs. 1, 2 GG gedeckten Verkehrsregelungsbefugnisse, zum anderen hinsichtlich Entstehungszeitpunkt und Umfang der Kompetenzzuweisung in Abs. 3 S. 1, 2. Alt. selbst.
Hinsichtlich des ersten Fragenkreises [1] genügt in diesem Zusammenhang die Klarstellung, daß neben den reinen Sicherungsaufgaben im Zusammenhang mit sich bewegenden Truppen nach § 35 StVO n.F. den Streitkräften aufgrund des V e r t e i d i g u n g s a u f t r a g e s allgemeine Verkehrsregelungsbefugnisse nur im Zusammenhang mit marschierenden oder fahrenden Verbänden zustehen, die sich im Ernst f a l l e auf dem Wege zum oder vom Einsatz befinden [2].

Was den weiteren Fragenkreis betrifft, so ist im Schrifttum [3] umstritten, ob sich die zivile Verkehrsregelungsbefugnis i.S. Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2. Alt. GG auf den Zeitpunkt des Durchmarsches der Verbände beschränkt [4]. oder ob es den Streitkräften (im Spannungs- und Verteidigungsfall) zu jeder Zeit gestattet ist, zur Durchsetzung der bereits bestehenden Vorrechte Absperrungen

---

1) s.o.2.Teil,2.Absch..B I 2;eingehend Lehnguth,S.115ff.
2) zutr.Keidel,S.55;Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog,zuArt. 87a Rdn.61;Karpinski,S.57 Fn.136 gegen Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.86 .
3) vgl. zum Streitstand Lehnguth,S. 145 ff.
4) so C.Arndt, DVBl.1968, 731.

auf Zufahrtstraßen zu errichten und militärische Verkehrsposten aufzustellen (so die h.M.) [1]. Für die überwiegende Meinung spricht die ratio legis, wonach im Wege frühzeitiger Verkehrslenkung durch Streitkräfte (gemeint sind Feldjäger) eine Verzögerung der Fortbewegung militärischer Verbände deshalb verhindert werden soll [2], weil bereits im Spannungsfall (einer Phase der Mobilmachung) mit umfangreichen Truppenbewegungen in die Bereitstellungsräume zu rechnen ist. Zudem kommen auch insoweit die allgemeinen, vom Gesetzgeber mit der zivilen Verkehrsreglung durch Streitkräfte verfolgten Ziele zum tragen, wonach Doppelbesetzungen auch im Bereich der Verkehrsregelung vermieden werden sollen [3]. Somit besteht die verfassungsrechtliche Befugnis der Streitkräfte darin, den Zivilverkehr auf den Marschrouten auch in Zeiten zu regeln, in denen diese nicht unmittelbar durch Truppen in Anspruch genommen werden [4]. In Anbetracht der auch im Falle des Art. 87 a Abs. 3 S. 1,2. AltGG aufgrund der Begrenzungsformel ("soweit ... erforderlich") unmittelbar kompetenzbindenden Funktion des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kommt die "militärische" Verkehrsregelungsbefugnis nur dann zur Entstehung, wenn es gilt, "erforderliche" Maßnahmen zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs rechtzeitig am rechten Orte mit den angemessenen Kräften v o r z u b e r e i t e n ."Erforderlich" sind jene Maßnahmen, die die Einsatzfähigkeit und Beweglichkeit der Streitkräfte im Hinblick auf die Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages gewährleisten sollen [5], z.B. Transportbereitstellungen,

---

1) z.B. Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10; S. 160; Schreiber, DÖV 1969, 732f; Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 87a Rdn. 9; Brunkow, S. 84 Fn. 305; auch AB 1968, S. 13/14.
2) zutr. Lehnguth, S. 146 f.
3) dazu näher AB 1968, S. 13/14; folgend Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 62.
4) vgl. Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 1o, S. 16o.
5) zum Grundsatz der "Zweckdienlichkeit für die Beweglichkeit der Streitkräfte" vgl. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 89 f; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VI 2 c cc (S. 2329); Lehnguth, S. 147; in der Sache ähnlich Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 87 a Rdn. 9; a.A. C. Arndt, DVBl. 1968, 731.

Materialbeschaffung, Truppenbewegungen. Eingedenk der Grundsätze des Übermaßverbotes [1] ist auch in derartigen Fällen die Entlastung der Polizei von Aufgaben ziviler Verkehrsregelung nur bei einem bestimmten Häufigkeits- und Wahrscheinlichkeitsgrad der Benutzung ziviler Verkehrswege durch Truppen "erforderlich".

Die unter dem Vorbehalt der "Erforderlichkeit" den Streitkräften gem. Art. 87 a Abs. 3 S. 1 (2. Alt.) GG gewährte Befugnis zu ziviler Verkehrsregelung entsteht demnach nur insoweit, als Bewegungen von Truppen oder Material so vielfältig, wiederkehrend und intensiv sind, daß es sich aus personalökonomischen Gründen nicht lohnt, die an sich zuständigen Kräfte der Verkehrspolizei als Posten, Streifen etc. einzusetzen [2].

III. Die gesetzlich fixierten Einsatzziele in Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG:

Gemäß Abs. 3 S. 2 kann den Streitkräften im Verteidigungs- und Spannungsfalle der Schutz ziviler Objekte "auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden;...". Auf diese zusätzliche Voraussetzung ist oben [3] bereits eingegangen worden; Zweck und Inhalt der Befugnis sind im folgenden darzustellen.

1. Das allgemeine Ziel der polizeilichen Gefahrenabwehr in Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG:

Der Gesetzgeber verfolgte mit der Vorschrift des Abs. 3 S. 2 offenbar den allgemeinen Zweck, im Verteidi-

---

1) vgl. erneut Lerche, Übermaß, S. 20 f.
2) zutr. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 63 mit Fn. 2; a. A. C. Arndt, DVBl. 1968, 731.
3) zu Fragen des Übertragungsaktes 2. Teil, 2. Absch. A II.

gungs- und Spannungsfall den Streitkräften selbst den Schutz solcher ziviler Objekte anzuvertrauen, die zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages nicht von Bedeutung sind [1]. Dieser Schluß folgt im Hinblick auf den Satz 1 aus dem Fehlen der Formel "soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist" in Satz 2. Mit der unterschiedlichen Formulierung hat der Gesetzgeber zum Ausdruck bringen wollen, daß im Falle des Satz 2 n i c h t eine kombinierte Sicherungsaufgabe, vergleichbar der in Satz 1, geregelt werden sollte [2], aber auch nicht die Abwehr militärischer Angriffe auf der Grundlage des Verteidigungsauftrages i.S. Art. 87 a Abs. 1 GG gemeint ist, die ohnehin "militärische" Aufgabe der Streitkräfte ist [3]. Unstreitig ist nur , daß abgesehen vom Auftrag der Polizei auch die Kompetenz des Satzes 2 die Abwehr ziviler Störer durch Streitkräfte bezwecken soll [4]. Eine Verwicklung mit Gegnerstreitkräften wird vom Gesetzgeber in diesem Falle für nicht sehr wahrscheinlich angesehen [5]. Schon von der Aufgabenstellung her handelt es sich zweifellos um einen Einsatz der Streitkräfte zu Zwecken der allgemeinen Gefahrenabwehr, wobei die in Abs. 3 S. 2 angesprochenen (noch im einzelnen zu behandelnden) Objekte gegen solche Störungen zu schützen sind, die auch bei inneren Unruhen i.S. Abs. 4 auftreten können [6]. Dieser Einsatz kann daher inhaltlich verglichen werden mit jener typisch poli-

---

1) "beliebige andere zivile Objekte" -vgl. Karpinski, S. 58 m.w.N.

2) vgl.AB 1968,S.13;Einz. strittig:vgl. einerseits v. Mangoldt-Klein,zu Art. 87a Anm.VI 3a (S.2329);Ipsen, BK zu Art.87a Rdn.94;Karpinski,S.58ff;andererseits Dürig,ebd.Rdn.71,72 mit Fn.4 (wonach auch hier ein kombiniertes Sicherungsbedürfnis bestehen soll).

3) vgl.z.B.Schreiber,DÖV,1969,733;auch Lehnguth,S.68.

4) zur Frage einer eng begrenzten "Doppelzuständigkeit" insoweit vgl. Brunkow, S. 102 i.V.m. S.76.

5) vgl.AB 1968,S.13;in der Wertung widersprüchlich Dürig,ebd.zu Art.87a Rdn.71ff in Sicht auf Rdn.67;- zur Frage einer Lücke zwischen S.1 u.S.2 vgl.Karpinski,S.59 Fn.140(wenn mangels Polizeieinsatz eine Unterstützung nach S.2 nicht infrage kommt, andererseits die Voraussetzg.von S.1 -noch- nicht vorliegen).

6) vgl.Keidel,S.58 u.S.64ff(zu Art.87a IV GG);zutr.Hamann-Lenz,zu Art.87a,Anm. B3 u.4(wonach Abs.4 in jedem Falle lex specialis ist).

B

zeilichen Tätigkeit der Streitkräfte im 19. Jahrhundert bei "Inneren Unruhen lokalen Charakters" [1] unterhalb der Gefahrenschwelle des Ausnahmezustandes - und zwar mit und ohne Requisition durch zuständige zivile Stellen. In Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG finden sich für diese Deutung Anhaltspunkte im Gesetzeswortlaut insbesondere in der Formel "zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen" und in einem Nachsatz des Satzes 2, wonach die Streitkräfte bei der Durchführung des Schutzes dazu angehalten sind, "mit den zuständigen Behörden zusammen (zu wirken)". Darauf ist bei der Gesamtwürdigung der Befugnisse in Abs. 3 zurückzukommen.

2. Der Schutz ziviler Objekte kraft Übertragungsakt, Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG:

Die erst im Anschluß an den geschilderten Übertragungsakt ziviler Organe [2] entstehende Kompetenz erschöpft sich inhaltlich - wie im Falle Abs. 3 S. 1 - in einer Schutztätigkeit der Streitkräfte zugunsten bestimmter "ziviler Objekte", d.h. in der Durchführung von Wachaufgaben [3]. Schutzgegenstand sind zwar dem Wortlaut nach "zivile Objekte" - insoweit übereinstimmend mit der Formulierung in Abs. 3 S. 1 - doch mit folgender sachlicher Besonderheit: Da alle jene Objekte, soweit sie verteidigungswichtig sind, ausschließlich in Satz 1 erfaßt sind, können in Satz 2 nur "beliebige andere zivile Objekte [4] gemeint sein. Dieser Schluß folgt auch aus dem Wort "Außerdem" ... [5]

Die Kompetenz der Streitkräfte zum Schutz ziviler Objekte im Falle Abs. 3 S. 2 berührt also keinerlei mi-

---

1) oben 1. Teil, 3. Abschnitt A I.

2) zu dieser v.Gesetzgeber gebilligten Form des Gesetzesvollzugs vgl. Schreiber, DÖV 1969, 734 gegen C. Arndt, DVBl. 1968, 731; insgesamt Brunkow, S. 102.

3) für S. 2 entsprechend vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 57 a.E.; ähnlich Hoffmann, S. 112 (zu Abs. 4).

4) Seifert-Geeb, Bundesrecht IA10, S. 160; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a, Anm. VI 3a (S. 2329); folgend Karpinski, S. 58; ungenau Brunkow, S. 75 (mit dem Hinweis der Kreis der zu schützenden Objekte in S. 2 sei größer als der in S. 1).

5) zutr. Giese-Schunck, zu Art. 87a, Erl. 8.

litärische Schutzbedürfnisse, sondern liegt ausschließlich im Interesse der E n t l a s t u n g polizeilicher Kräfte. Um diese Vorstellung gesetzlich abzusichern und die Zuständigkeiten der Länder im polizeirechtlichen Bereich zu schützen, hat der Gesetzgeber bei der Abfassung dieser Schutzbefugnis naturgemäß ein eigenständiges Recht der Streitkräfte zum innerstaatlichen Einschreiten nicht zulassen können [1], über die Freiheit zum Einschreiten im Anschluß an eine Übertragung einzelner Schutzbefugnisse jedoch nichts gesagt. Damit hat sich der Gesetzgeber von jener klaren, historisch geläufigen Figur der "Requisition" [2] bei der Einschaltung der Streitkräfte entfernt. Offenbar wollte der Gesetzgeber durch die weite Gesetzesfassung nicht nur die neuzeitlichen Möglichkeiten zu einem "Übertragungsabkommen"[3] eröffnen, sondern mochte auch glauben, daß bestehende Rechte zum selbständigen Einschreiten der Streitkräfte durch jenen Nachsatz begrenzt werden könnten, wonach "die Streitkräfte dabei mit den zuständigen Behörden zusammen (wirken)". Auf Einzelheiten ist im weiteren einzugehen.

IV. Spezielle Kompetenzbindungen durch Unterstützungsformeln:

Während im Falle der Schutzbefugnisse der Streitkräfte bei zivilen Objekten "durch Übertragung" i.S. Art. 87a Abs. 3 S. 2 GG schon die allgemeine gesetzliche Zielsetzung auf eine Aufgabe materiell polizeilicher Natur hindeutet, erschwert im Falle des Abs. 3 S. 1 (Ziviler Objektschutz und Verkehrsregelung) der Wortlaut der Ermächtigung einen zweifelsfreien derartigen Schluß [4]: Denn es fehlt die Begrenzungsformel "zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen" des Satzes 2. Autoren wie Ipsen [5] wollen u.a. daraus folgern, daß

---

1) vgl. Lenz, Notstandsverfassg, zu Art. 87a Rdn. 10.
2) dazu oben 1.Teil, 2.Absch. DI2; unten 3.Teil, 1.Absch. AI.
3) vgl. erneut K. Ipsen, BK zu Art. 87a Rdn. 98-102; AB 1968, S. 13.
4) i.d.S. Keidel, S. 49ff, 56ff; ähnlich Lehnguth, S. 60 f.
5) in BK, zu Art. 87a Rdn. 73 ff, 77, 89; folgend v. Mangolt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VI 2c (S. 2327); ähnlich Karpinski, S. 51 ff.

B

die Streitkräfte im Falle des Abs. 3 S. 1 keine polizeiliche Aufgabe wahrnehmen. Die Funktion der besagten Begrenzungsformel für den materiellen Charakter der mit Abs. 3 zu erfüllenden Aufgabe (i.w.S.) ist somit näher zu beleuchten.

1. Die Formel "zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen" in Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG:

Dem Wortlaut nach besagt die Unterstützungsformel nicht mehr, als daß die Streitkräfte ihrerseits die bekanntermaßen mit polizeilichen Mitteln auszuführenden materiell-polizeilichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem zivilen Objektschutz im Interesse der Polizeivollzugskräfte fördern [1]. Im Grunde genommen bewirkt also diese Formel lediglich eine zusätzliche Z w e c k s i c h e r u n g des Einsatzes der Streitkräfte, der hinsichtlich des zivilen Objektschutzes bereits als allgemein-polizeiliche Gefahrenabwehr erkannt worden ist [2]. Auch entstehungsgeschichtlich und systematisch interpretiert ergibt sich kein anderes Bild: Der Rechtsausschuß [3] hat zwar abweichend zum Regierungsentwurf von 1967 [4] auf die Charakterisierung des Inneneinsatzes der Streitkräfte "als Polizeikräfte" verzichtet, daraus aber im Hinblick auf die auch in anderen Bestimmungen [5] der Notstandsverfassung enthaltenen Unterstützungsformeln an k e i n e r Stelle im Gesetz erkennbar gefolgert, statt einer (bislang) als polizeilich gedachten Aufgabe handele es sich im geltenden Recht nunmehr um eine kriegsvölkerrechtliche Aufgabe "sui generis". Zusätzlich ist für die geltende Fassung des Abs. 3 S. 2 zu berücksichtigen, daß schon die seinerzeitige Fassung "zur

---

1) vgl. Keidel, S. 58 f i.V.m. S. 51ff; zur historischen Parallele Art. 36 preußVU vgl. Brunkow, S. 7; oben 1. Teil, 2. Abschnitt D I 2.
2) vgl. Schreiber, DÖV 1969, 733 (bei militär.-bedeutsamen Objekten gleichermaßen; vgl. Keidel, S. 52 f; im übrigen Seifert-Geeb, Bundesrecht IA 10, S. 160; Jess-Mann, S. 53).
3) AB 1968, S. 14.
4) RE 1967, S. 3 (zu Art. 91 Abs. 1 S. 2 E), S. 23f (Begründung) – dazu Schnupp, Polizei 1968, 295 f; C. Arndt, Polizei 1968, 130.
5) vgl. Art. 35 III 1 ("zur Unterstützung der Polizeikräfte") Art. 87a IV 1 ("zur Unterstützung der Polizei").

Unterstützung der P o l i z e i " [1] auf eine materiell-polizeiliche Natur der von den Streitkräften zu erfüllenden Objektschutzaufgabe hindeutet.
Somit ist festzuhalten, daß die in Art. 87 a Abs.3 S. 2 GG letztlich gewählte Gesetzesfassung nicht mehr als den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck bringt, einzelne, im Kompetenzbereich der Polizei liegende Maßnahmen durch materiell gleichartige Unterstützungshandlungen der Streitkräfte zu fördern, ohne daß eine Ersetzung der Polizei als Institution (ohne eigene Tätigkeitsentfaltung) infrage kommen soll [2]. Über die allgemeinen Zwecksetzung (Objektschutz als polizeiliche Gefahrenabwehr) hinaus, wird durch die Unterstützungsformel weiterhin die besagte Kompetenz in spezieller Weise an die M a ß n a h m e n der Polizei (also an ihre Funktion) gebunden [3].

2. Das Fehlen der Unterstützungsformel in Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG im Hinblick auf den Rechtscharakter der wahrzunehmenden Kompetenzen:

Wenn Autoren wie Ipsen [4] u.a. aus dem Fehlen der besagten Formel "zur Unterstützung ..." zur Verneinung des materiell-polizeilichen Charakters von zivilem Objektschutz und Verkehrsregelung in Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG gelangen, so erscheinen dafür im wesentlichen pragmatische Gründe des Vollzuges im Einzelfall maßgeblich, weil es zweifelsohne schwierig ist, nach jeweils unterschiedlichen Grundsätzen einmal gegen Störer, zum anderen gegen Kombattanten vorzugehen. Besagte Autoren lassen sich von der praxisbezogenen Überzeu-

---

1) Kurzprot.Nr.79 v.4.4.1968,Anlage 3 bei Ipsen,BK zu Art. 87a Rdn.103ff; zum systematischen Vergleich Giese-Schunck, zu Art. 87a Erl. 8.
2) vgl.Kurzprot.Nr.80 v.9.5.1968,S.5;dazu bei Ipsen,ebd. Rdn.104,Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.70 i.V.m.Rdn.56;v.Mangoldt-Klein,zu Art.87a Anm.VI 3a a (S.2331).
3) Einz.bereits Keidel,S.59f m.w.N.;Karpinski,S.6o(zu Abs.3 S.2).
4) BK zu Art.87a Rdn.73ff,77,89;v.Mangoldt-Klein,zu Art. 87a Anm. VI 2c (S.2327);im Ergebnis noch weitergehend Karpinski,S.53("spezifisch militärische Kampftätigkeit").

B

gung leiten, daß militärische und polizeiliche Tatbestände derart "vermischt" seien, "daß eine Trennung beim Vollzug des Objektschutzes praktisch ausgeschlossen (sei)" [1]. Damit geht Ipsen nicht deutlich auf die für das Problem entscheidende Ausgangsfrage der Rechtsnatur der wahrgenommenen Aufgabe ein [2]. Denn an dieser Stelle führt er keineswegs widerspruchsfrei aus, der Gesetzgeber habe mit Art. 87 a Abs. 3 S. 1 "die Befugnisse der Streitkräfte auf ihrer Eigenart nach polizeiliche, aber mit dem Verteidigungsauftrag zusammenhängende Aufgaben erweitert" [3]. Wie Ipsen [4] kommt dann auch Karpinski [5] im Hinblick auf die Problematik des Vollzuges dazu, das beim betreffenden Objektschutz zulässige Zwangsverfahren "gleichsam in der Mitte zwischen dem in Kriegsrecht geltenden Prinzip der Zweckdienlichkeit des militärischen Gewalteinsatzes und dem im Polizeirecht geltenden Prinzip der Verhältnismäßigkeit" anzusetzen. Die Lösung dieser Autoren erscheint im Hinblick auf den angenommenen Charakter dieser Betätigungen als "Ausnahmerechte sui generis" konsequent.

Gedankenführung und Folgerung vornehmlich Ipsens zum materiellen Aufgabencharakter im Einsatzfall eines zivilen Objektschutzes nach Abs. 3 S. 1 können jedoch nicht überzeugen [6]: Die Schwierigkeiten entstehen dadurch, daß besagte Autoren (anders z.B. Keidel) [7] nicht konsequent von der Rechtsnatur der mit der jeweiligen Kompetenz übertragenen Aufgabe ausgehen, sondern stattdessen bei Mittel und Grundsätzen zu ihrer Durchführung (Vollzug) ansetzen. Der Rechtsnatur nach kann es auch beim zivilen Objektschutz durch

---

1) Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.77;auch Karpinski,S.53;a.A. Lehnguth,S.66f(der eine "Zwitterstellung" des Abs.3 S.1 allerdings nicht ausschließt -S.62 f).
2) vgl.zutr.Kritik bei Dürig,Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 56.
3) Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.61.
4) ebd. Rdn.80;i.E.abweich.insoweit v.Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm. VI 3d (S.2331f).
5) er wendet unmittelbar kriegsvölkerrechtl.Grundsätze an,vgl. S.56 f i.V.m. S. 53 f.
6) vgl.dazu Keidel,S.50ff;Lehnguth,S.64ff jew.m.w.N.
7) S. 49 ff, 54 m.w.N. Fn. 209.

Streitkräfte i.S. Abs. 3 S. 1 nur um eine entweder "militärische"(i.S. kriegsvölkerrechtlicher Kombattantenabwehr) oder polizeiliche Aufgabe gehen. Ob eine "polizeiliche" oder "militärische" Aufgabe vorliegt, entscheidet sich in dieser Arbeit bekanntlich im Hinblick auf Art und Umfang der vom Gegner hervorgerufenen Störung, also vom Einsatzzweck (Tätigkeitsbereich, Aufgabe i.w.S.) her [1]. Danach ist ein Angreifer entweder nach Grundsätzen des Polizeirechts unter Achtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips oder aber nach Grundsätzen der Kombattantenabwehr mit dem Prinzip der Zweckdienlichkeit der Mittel zu bekämpfen [2]. Daraus erhellt, daß die im Vollzug der Aufgabe notwendige Unterscheidung der Zweigleisigkeit von Abwehrmaßnahmen den Streitkräften auch durch die Kompetenzregelung des Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG nicht erspart bleibt [3]. Insoweit ist der von Ipsen gewählte Begriff "Ausnahmerecht sui generis" [4] mißverständlich, wenn damit eine einheitliche Kompetenz zur Abwehr jeglicher Angreifer nach kriegsvölkerrechtlichen Grundsätzen gemeint sein soll, ungeachtet der Tatsache, daß der Angriff von Zivilstörern einerseits und Kombattanten andererseits unterschiedliche tatbeständliche Voraussetzungen für ein Handeln der Streitkräfte erfüllt .

Die Streitkräfte haben somit unter Berücksichtigung der allgemeinen Zwecksetzungen der jeweiligen Kompetenzzuweisung nicht nur bei rein militärischen und zivilen Objekten eine Aufgabe materiell-polizeilicher Natur wahrzunehmen, sondern selbstverständlich auch bei den "verteidigungswichtigen", zivilen Objekten i.S. Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG [5]. Wenn

---

1) oben Einführg.zu B;grundlegend Dürig,aaO. Rdn.54,126; zu eng Ule,3.Hearing,S.78;unklar insoweit Keidel, S.12ff,17ff(erweiterter"Funktions"-Begriff);umgekehrt von der Vollzugsnorm her schließend Karpinski, S. 52, 56.

2) Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.56;nur im Ergebnis zutreffend auch Keidel,S.54.

3) vgl.Keidel,S.54;ähnl.Lehnguth ,S. 64 f.

4) BK, zu Art. 87a Rdn. 77, 89.

5) unter Berufung auf AB1968,S.13 insoweit noch Ipsen, ebd.Rdn.49,Karpinski,S.51(anders S.56);konsequent Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.70;Keidel,S.54,59ff,188.

B

dessen ungeachtet der Gesetzgeber auf eine Absicherung dieser polizeilichen Aufgabe durch eine s p e z i e l l e Kompetenzbindung in Gestalt der Formel "zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen" (Abs. 3 S. 2) verzichtet hat, lassen sich dafür (diese Tatsache unberührt lassende) Gründe finden: weniger einleuchtend ist der eine Grund, daß er auf diese Weise ausdrücken wollte, die Polizeikräfte seien vom Schutz der genannten, militärisch besonders gefährdeten Objekte des Satzes 1 völlig suspendiert [1]. Das mag bereits praktisch im Hinblick auf die (bereits erwähnten)möglichen Überschneidungen von Zuständigkeiten der Polizei und Streitkräfte in diesem Bereich fraglich sein [2]. Überzeugender ist der von Lehnguth [3] geäußerte Gedanke, wonach das Fehlen der Unterstützungsformel verdeutlichen solle, daß die Streitkräfte in diesem Falle keine"Hilfsfunktion" ausübten, sondern ein "berechtigtes Eigeninteresse" an der Objektbewachung haben müßten. Diese Deutung deckt sich auch mit der der Begrenzungsformel ("soweit ... erforderlich") zugrundeliegenden gesetzgeberischen Intention, aber auch mit der Entstehungsgeschichte.

In diesem Zusammenhang hat der Gesetzgeber im Rechtsausschuß u.a. den bis dahin im Verteidigungsfall vorgesehenen Einsatz [4] der Streitkräfte im Innern "als Polizeikräfte in dieser generellen Form (als) zu weit" [5] angesehen und einschränkend in Art. 87 a GG zusammengefaßt. Der Gesetzgeber wollte offensichtlich mit der nunmehr geltenden Regelung des Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG in jedem Falle sicherstellen, daß der Inneneinsatz der Streitkräfte selbst im Verteidigungsfalle keinesfalls über eine polizeiliche Betätigungsweise hinaus-

---

1) i.d.S. die h.M. - vgl. Dürig, ebd.Rdn.49; Ipsen, BK, zu Art.87a Rdn.55; unklar v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VI 2a (S. 2324).
2) dazu vgl. Brunkow, S.102; Bleck, Wehrkunde 1974, 523f mit Einzelheiten.
3) S. 66.
4) vgl. RE 1967, S.4 zu Art. 115 f I Ziff.1.
5) Rechtsausschußbeschluß v. 9.5.1968 (AB 1968, S.18) (vgl. auch AE 1968, S. 26, 39).

gehen könnte [1]. Die soeben getroffenen Feststellungen gelten gleichermaßen hinsichtlich der "Aufgaben zur Verkehrsregelung" als der 2. Alt. in Abs. 3 S.2: Läßt man auch insoweit die gegen ein "Ausnahmerecht sui generis" [2] geltend gemachten Bedenken durchgreifen, so versteht sich von selbst, daß die den Streitkräften mit dieser Kompetenz zuerkannte Befugnis zur zivilen Verkehrsregelung ohne Rücksicht auf die in Satz 1 fehlende Kompetenzbindung ("zur Unterstützung..") keine weitergehenden Befugnisse beinhaltet, als sie der zivilen Verkehrspolizei auch zustehen [3].

Somit hat . insgesamt gesehen die mit Art. 87 a Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 GG eingeräumte Aufgabe (i.w.S.) ihren polizeilichen Charakter nicht dadurch eingebüßt.., daß statt von Polizeikräften diese Befugnis nunmehr von den Streitkräften ausgeübt wird.

C. Rechtsstatus der Streitkräfte und Weisungsverhältnisse bei den Einsätzen des Art. 87 a Abs. 3 GG:

Die Tatsache der Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern (Art. 30 ff/70 ff/83 ff GG) macht nunmehr eine Aussage darüber erforderlich, wessen Hoheitsbefugnisse die Streitkräfte in den jeweiligen Einsätzen ausüben und wem demnach die Vollzugsmaßnahmen z u z u r e c h n e n sind. Das Handeln der Streitkräfte ist dann Teil der Exekutive von Ländern bzw. Bund (denen es unmittelbar zugerechnet wird), wenn die Streitkräfte die Zuständigkeiten dieser Körperschaften wahrnehmen - d.h. den Rechtsstatus eines Organs [4] dieser Körperschaft besitzen. Feststellungen zum Status der Streitkräfte sind entscheidend für die spätere Ermittlung des geltenden Einsatzrechts. Fest-

---

1) zutr. Keidel, S. 54 Fn. 209.
2) Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 89f; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VI 2 c (S. 2327).
3) i.E. ähnlich Keidel, S. 56 ff; Lehnguth, S. 67; a.A. etwa v. Mangoldt-Klein, ebd., Anm. VI 2ccc (S. 2329).
4) Begriff u. Einz. bei Hans J. Wolff, VwR II(3), § 74 I f (S. 42 ff); Forsthoff, VwR I, S. 449; für den vorliegenden Zusammenhang vgl. Keidel, S. 93 ff, 96 f.

C

stellungen dazu wiederum werden erleichtert durch die Kenntnis jener Weisungsrechte, welche außer-militärischen Stellen gegenüber den Streitkräften im Einsatzvollzug besitzen.

I. Rechtsstatus der Streitkräfte bei Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 3 GG:

Die Zugehörigkeit zur Bundesexekutive ist für die Streitkräfte im Normal- und Kriegszustand grundlegend in Art. 87 a Abs. 1 GG geregelt [1]: Danach stellt der B u n d die Streitkräfte zur Verteidigung auf [2] und weist sie zudem in den Grenzen der Haushaltslegung organisatorisch aus (Art. 87 a Abs. 1 S. 2 GG). Die Stellung der Streitkräfte als Bundesorgan kommt auch in der Regelung der obersten Kommandogewalt [3] über die Streitkräfte zum Ausdruck. In Normalzeiten steht sie dem Verteidungsminister (Art. 65 a GG) zu, in Kriegszeiten dem Bundeskanzler gem. Art. 115 b GG.

Bereits diese verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen verdeutlichen, daß die Streitkräfte stets bei der Ausübung polizeilicher Befugnisse zum Schutz ziviler Objekte und zur Verkehrsregelung nach Art. 87 a Abs.3 GG vom Bund eingesetzt werden müssen. Die besagten Kompetenzen stehen den Streitkräften zwar nicht aufgrund, immerhin jedoch i m H i n b l i c k auf eine reibungslose Erfüllung von Aufgaben der Bundeskompetenz [4] "Verteidigung" zu [5]. Demnach kann der Rechtsstatus der Streitkräfte bei der Wahrnehmung der Kompetenzen nach Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG auch nur der von Bundesorganen sein [6].

---

1) oben 2.Teil,1.Absch. C I und D I.
2) zur Neufassung auch Ipsen,BK,zu Art. 87a Rdn.1-26
3) dazu im 3. Teil, 1. Absch. B II2 a;grundlegend z.B. Erhardt, S. 39 ff, 85 ff, 98 ff.
4) vgl. Art.73 Nr. 1 i.V.m.Art. 87 a Abs.1,2 GG.
5) vgl. Lehnguth,S. 142 f,147; insoweit mißverständlich Keidel, S. 142 mit Fn. 194; für Art. 87 a IV GG vgl. Parche, S. 159.
6) vgl.Rauschning,in von Münch(BVwR),S.237;Dürig,in Maunz Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.55 mit Fn.2;Brunkow,S.78f; auch Lehnguth,S.142f kann dem Art.87a IIGG keine Anzeichen für die Überführung der Streitkräfte in die Landesorganisation entnehmen.

Unterschiedlich erscheint die Rechtslage im Falle Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG zu sein [1]: Die Besonderheit besteht darin, daß die polizeilichen Kompetenzen in diesem Falle den Streitkräften erst noch von den Ländern als Inhaber der Polizeihoheit "übertragen" werden müssen [2]. Diese Konstruktion des Gesetzgebers verbietet, direkte Parallelen zur Rechtslage in den Fällen eines requisitionsbedingten Einsatzes von Streitkräften zu ziehen [3], wie ihn das 19. Jahrhundert entwickelt hatte und der Gesetzgeber an anderer Stelle in Art. 35 Abs. 2 GG [4] übernommen hat. Bekanntlich stellt die "Requisition" keine Kompetenzübertragung, sondern lediglich eine rechtsstaatlich erwünschte Bedingung beim Streitkräfteeinsatz in Gestalt einer Anforderung durch zivile Stellen dar [5].

Somit ist die Frage allein vom Wortlaut und Sinnzusammenhang der durch die Verfassung gewählten eigentümlichen Konstruktion einer "Kompetenzübertragung" her anzugehen: Mit der Formulierung wird zunächst nur ausgedrückt, daß eine Kompetenz von einem bisherigen Inhaber auf einen anderen übergeht [6]. Eine organisatorische Änderung derart, daß die Streitkräfte ihren Rechtsstatus als Bundesorgan verlieren und Landesorgane werden, läßt sich aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG jedoch ebensowenig ableiten [7] wie ein verfassungsrechtliches Übergreifen der Organisationsgewalt der Länder auf den Bund [8]. Demnach wird grundsätzlich die Staatsgewalt derjenigen Körperschaft ausgeübt, auf welche die Kompetenz übergewechselt ist: Die Übertragung polizeilicher Objektschutzaufgaben der Länder im Falle des Abs. 3 S. 2 auf

---

1) dazu Keidel, S. 143.
2) zur rechtl.Konstruktion oben 2.Teil,2.Absch. AII; im übrigen v.Mangoldt-Klein,zu Art.87a Anm.VI 3 b aa,bb (S.2330);Karpinski,S.60 ff.
3) i.E.auch Keidel,S.143;insges.oben 1.Teil,2.Absch. DI 2;3.Absch. A auch im folgenden.
4) dazu unten 4. Absch.
5) vgl.etwa Wilfing,S.193ff; Lepper, S. 34.
6) ähnl.K.Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn. 94 ff,99.
7) vgl.Ipsen,ebd .Rdn.118;folgend mit anderer Begründung Keidel,S.143 mit Fn.198;Schreiber,DÖV 1969,733.
8) dazu Lehnguth, S. 148.

C

die Streitkräfte bedeutet also, daß deren e i g e n e Kompetenzen als Bundesorgane über den Objektschutz des Abs. 3 S. 1 hinaus durch Landesorgane erweitert werden, nicht aber, daß die Streitkräfte dabei den Status eines Bundesorganes beim Gesetzesvollzug einbüßen sollen [1].

II. Zivile Weisungsrechte im Falle der Einsätze des Art. 87 a Abs. 3 GG:

Nach der Themeneingrenzung dieser Arbeit sollen lediglich kurz die Fragen konkreter Befehlsgebung zu Beginn eines Einsatzes der Streitkräfte und insbesondere die Koordinationsproblematik bei der faktischen Durchführung der jeweiligen Einsätze auf überörtlicher wie örtlicher Ebene angeschnitten werden [2]. Wenn in diesem Zusammenhang von "W e i s u n g s r e c h t e n" gegenüber den Streitkräften gesprochen wird, so handelt es sich um die gegenüber nachgeordneten Stellen bekannten exekutiven Führungs- und Aufsichtsmittel [3], im militärischen Bereich mit "Befehls- und Kommandogewalt" bezeichnet und grundlegend geregelt in Art. 65 a/115 b GG [4]. Unter dem auch im militärischen Bereich geläufigen Begriff der "Weisungen" sollen in dieser Arbeit bevorzugt jene Führungsbefugnisse aufgezeigt werden, die von Stellen a u ß e r h a l b der militärischen Befehlshierarchie zur faktischen Durchführung der jeweiligen Einsätze gegenüber den Streitkräften ergehen - und nach denen diese sich bei ihrer militärischen Befehlsgebung zu richten haben.

1. Weisungsabhängigkeit der Streitkräfte bei Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG:

Die Freigabe des Einsatzes wie die D u r c h f ü h r u n g von Einzelmaßnahmen nach Art. 87 a Abs. 3 S.1

1) zutreffend Dürig in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn. 81; Ipsen, BK, zu Art.87a Rdn.118ff, 125; unklar Lenz, Notstandsverfassung, zu Art.87a Rdn.1o.
2) zur politischen Entscheidungsbildung über das "Ob" und "Wie" eines Einsatzes und zur militärischen Befehlsgebung vgl. Evers, BK, zu Art.91 Rdn.54; folgend Parche, S.22ff
3) vgl. Art.84V, 85 III GG.
4) dazu unten 3.Teil, 1.Absch. B II2; wie hier Keidel, S.44f mit Fn.2o2.

GG liegen auch dann ausschließlich im Verantwortungsbereich der Militärs [1], wenn aus sachbedingten Gründen (z.B. bei der Auswahl von Schutzobjekten) schon in Normalzeiten die zuständigen Heimatschutzverbände mit den Kreisen in der Planung zusammenarbeiten sollten [2]. Geht die oberste Befehlsgewalt im Verteidigungsfall auf den Bundeskanzler über (Art. 115 b GG), so wird der Bundesminister der Verteidigung nicht gänzlich "depossediert" [3], sondern unterliegt lediglich selbst einer militärischen Befehlskompetenz des Bundeskanzlers (vergleichbar der Richtliniengebung in Art. 65 GG). Damit ist es dem Bundeskanzler erlaubt, auch unter Umgehung des Verteidigungsministers Befehle an die Streitkräfte zu richten [4].

In diesem Zusammenhang wäre die Frage zu klären, welche Formationen dem Bund im Bereich der "Streitkräfte" für Einsätze nach Art. 87 a Abs. 3 (aber auch Art. 35 Abs.2, 3 und Art. 87 a Abs. 4) GG zur Verfügung stehen [5]. Entscheidende Anhaltspunkte zur Beantwortung dieser Frage ergeben sich im Hinblick auf die von der BRD zu erfüllenden Bündnisverpflichtung im Rahmen der NATO [6].

Spätestens im Verteidigungsfall erhält der NATO-Oberbefehlshaber für Europa (Supreme Allied Commander Europe) die operative Befehlsgewalt über die ihm unterstellten nationalen, kampffähigen Verbände aller drei Waffengattungen [7]. Der nationalen Befehlsgewalt verbleiben lediglich die für die besagten Einsätze vor-

---

1) vgl. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 69/70.
2) dazu vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Ar. VI 2a dd (S.2326) im Anschluß an Ipsen, ebd.
3) so jedoch Herzog, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 115b Rdn.9; im übrigen Erhardt, S.66ff m.w.N.; Lepper, S.163ff, Martens, S. 142 ff.
4) so Erhardt, S.70; Busch, S.124ff; Keidel, S.145 Fn.205 m.w.N.; zur abweichenden Fallgestaltung im Inneren Notstand vgl. Parche, S. 159 ff m.w.N.
5) dazu z.B. Keidel, S. 38 ff, 146 ff m.w.N.
6) Einz. bei K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 42 ff, Rdn. 107ff (im Hinblick auf Art. 87a III 2 GG).
7) vgl. K. Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 153; ders. BK, zu Art. 87 a Rdn. 13, 42.

C

gesehenen Heimatschutztruppen [1], im Bereich der BRD "Territoriale Verteidigung" [2] genannt. Die TV [3] rekrutiert sich in der Regel aus Reservisten, die mit den örtlichen Verhältnissen vertraut sind und sich daher besonders zum Schutz ziviler Objekte (aber auch zur Aufstandsbekämpfung gem. Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG) eignen. Ihre Aufstellung sollte vorangetrieben werden, doch waren bereits zu Anfang Bedenken laut geworden hinsichtlich der Verfügbarkeit und Schlagkraft der genannten Verbände im Ernstfall [4]. Doch ist zu beachten, daß für den Fall, daß die Kampfverbände der Streitkräfte vom NATO-Oberkommando im Rahmen von Bündnisverpflichtungen im Verteidigungs- bzw. Spannungsfall nicht beansprucht werden, auch diese Verbände neben denen der TV für jegliche Inneneinsätze zur Verfügung stehen[5].

Wenn jedoch die in das NATO-Verteidigungssystem integrierten Verbände ihre Kompetenzen bezgl. eines zivilen Objektschutzes und der Verkehrsregelung im V e r t e i d i g u n g s f a l l ausüben, so werden auch diese Einsätze von den NATO-Kommandobehörden geleitet[6]. Allerdings verbleibt dem Bundeskanzler die Führung auf den Gebieten Personalwesen und Logistik, weil nur die der Befehls- und Kommandogewalt entsprechende "Unterstellung für den Einsatz" [7] (oder in der NATO-Sprache: Operational Command) auf die NATO-Stellen übergeht [8]. Eine irgendwie geartete Weisungsgebundenheit der Streit-

---

1) vgl.K.Ipsen,ebd.Rdn.157;v.Mangoldt-Klein,zu Art.87a Anm.VI 3d(S.2331f).
2) vgl.Rauschning,in von Münch (BVwR),S.226;Keidel,S.39.
3) gegliedert in 3 Territorialkommandos,darunter in Wehrbereichskommandos, die in Verteidigungsbezirks-u.dann in Verteidigungskreiskommandos zerfallen; vgl. bei Lehnguth, S. 155.
4)zur Kritik z.B. Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 83 ff.
5) inwoweit gibt es hinsichtlich der Aufgaben der Streitkräfte zur allgemein - polizeilichen Gefahrenabwehr im Innern keinen Unterschied zwischen Einheiten der TV u. des"Feldheeres"(a.A. Karpinski,S. 69).
6) vgl. K.Ipsen, BK zu Art.87a Rdn.43 i.V.m.Rdn. 13.
7) vgl. ZdV 1/50, VMBl., 1960, S. 490.
8) vgl. K.Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 176ff, 210 ff; Keidel, S. 146 mit Fn. 209, 212.

kräfte bei Einsätzen im Falle Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG von ziviler Seite ist nach alledem nicht ersichtlich.

2. Die koordinierende Zusammenarbeit nach Art. 87 a Abs. 3, S. 2 Halbsatz 2 GG:

Nur grundsätzlich bleibt die militärische Befehlsgewalt auch im Falle eines zivilen Objektschutzes aufgrund Übertragungsakt ziviler Stellen (Abs. 3 S. 2) bestehen [1]. Insoweit enthält nämlich der bisher noch ausgeklammerte Nachsatz 2 des Abs. 3 S. 2 weitere begrenzende Regelungen. Dort heißt es, daß die Streitkräfte "dabei (=bei der Unterstützung polizeilicher Maßnahmen) mit den zuständigen Behörden zusammen (wirken)" müssen.
Schon diese Formulierung läßt erkennen, daß der Gesetzgeber [2] hinsichtlich der Ausübung der übertragenen Befugnis ("dabei") ein irgendwie geartetes "Zusammenwirken" im Auge gehabt hat, welches weder die uneingeschränkte militärische Befehlsgewalt (wie im Falle des Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG) bestehen lassen, noch im Rahmen des Einsatzzweckes unter besonderen Aufgabenbindungen des Abs. 3 S. 2 eine Unterwerfung unter die Weisungsgewalt der Polizeibefehlshaber der Länder [3] herbeiführen sollte.

Für eine praxisgerechte Lösung dieser Problematik hat K. Ipsen [4] eine quasi dritte Möglichkeit aufgezeigt, die "A n w e i s u n g a u f Z u s a m m e n a r b e i t" [5]. Nach der Lösung von Ipsen soll das strukturell gegebene Unterstellungsverhältnis in jedem Falle

---

1) weitergehend wohl K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 1o5ff (nicht widerspruchsfrei).
2) vgl. AB 1968, S. 13; dazu Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 76f.
3) so allerdings Ruhnau, Kurzprotok. des Rechtsausschusses Nr. 78, S. 24 (28.3.1968) u. Schlegelberger, 3. Hearing S. 4; a.A. die h.M. vgl. bei Keidel, S. 148 mit Fn. 214.
4) BK, zu Art. 87 a Rdn. 112-114.
5) auch v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VI 3 c (S. 2331); Keidel, S. 148; Lehnguth, S. 149; Karpinski, S. 65 mit Fn. 158; kritisch Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 78, 79.

unberührt bleiben, jedoch die Angewiesenen durch auf dem jeweiligen Befehlsweg erteilte Weisungen verpflichtet werden können, "zur Erfüllung eines gemeinsamen Auftrages oder zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles die beiderseitigen Mittel und Maßnahmen zu koordinieren" [1]. In der Praxis würde beim zivilen Objektschutz i.S. Abs. 3 S. 2 damit eine Koordinierung in zweifacher Richtung stattfinden: Einerseits müßten die zuständigen Militärbefehlshaber im Rahmen ihrer militärischen Befehlsgebung sicherstellen, daß am Einsatzort eine Zusammenarbeit der Streitkräfte mit den zuständigen Zivilbehörden und Polizeivollzugskräften erfolgen kann; andererseits müssen sich aber auch die weisungsbefugten Behörden der Länder entsprechend verhalten. Somit bleiben Streitkräfte und Zivilbehörden institutionell unabhängig und werden auch keinen wechselseitigen Weisungen unterworfen.
Das Modell Ipsens modifizierend sieht Dürig [2] (trotz institutioneller Unabhängigkeit von der Länderpolizei) die Streitkräfte in grundsätzlicher Hinsicht von den Weisungen der "anfordernden" Länder abhängig: Die Möglichkeit, die Streitkräfte "zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen" des Objektschutzes beizuziehen, solle die Länder instandsetzen, die ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben, soweit wie möglich, auch selbst wahrzunehmen, so daß die Streitkräfte "für die Polizei tätig" würden und "sich deren Abwehrkonzeption unterzuordnen" hätten, - selbst wenn sie bei der Durchführung einzelner Unterstützungsmaßnahmen selbständig handelten.

Dürigs Ansicht berücksichtigt in zutreffender Weise, daß im Falle des Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG die Landesinnenminister als Inhaber der Polizeihoheit für Art

---

1) Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 112 f; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VI 3 c (S. 2331) ("koordinierende Zusammenarbeit"); nur im Ansatz Bleck, Wehrkunde 1974, 520.
2) in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 79 m.w.N.; dazu Karpinski, S. 65 mit Fn. 158; im Hinblick auf den Sprachgebrauch der ZDV 1/50; a.A. wohl Giese-Schunck, zu Art. 87 a, Erl. 9; Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 87 a Rdn. 10 a.E.

und Umfang des Objektschutzes durch das Übertragungsabkommen verantwortlich zeichnen und auch stets bleiben. Das kann nur bedeuten, daß die Streitkräfte sich den seitens der Polizeikräfte der Länder gesteckten Zielen der Gefahrenabwehr "anpassen" [1], besser unterordnen müssen. Dieser Fall schließt nicht aus, daß die jeweils weisungsunabhängigen Beteiligten auf beiden Seiten in der Exekutivspitze und auf unterer Ebene dennoch der selbstverständlichen Pflicht nachkommen, sich über die zu treffende Maßnahmen im Einzelfall nicht nur ins "Benehmen" zu setzen [2], sondern weitergehend zu "verständigen und zu einigen" [3]. Doch das von Ipsen [4] für die Charakterisierung des Zusammenwirkens auf "Anweisung" definitorisch gewählte Merkmal der "Erfüllung eines gemeinsamen Auftrages" läßt insoweit gerade die Verpflichtung der letztlich zur Koordination verantwortlichen Stelle bei Zweifelsfällen im Dunkeln: Im Hinblick auf praxisnahe Streitfälle ist damit ausschlaggebend die eigentliche Vorfrage nach den Behörden, die im konkreten Falle die Ziele polizeilicher Gefahrenabwehr bestimmen. Das sind auch beim Objektschutz i.S. Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG allein die zuständigen Polizeibehörden [5] der Länder. Die Anpassung bzw. Unterordnung der Streitkräfte unter eine Entscheidung eines Landesministers oder einer nach Landesrecht zuständigen Stelle läßt sich danach schwerlich mit der Erfüllung eines "gemeinsamen Auftrages" umschreiben. So spricht auch der Kommentar von v.Mangoldt-Klein [6] zurückhaltender nur von einer "koordinierenden Zusammenarbeit zwischen den Kommandostellen der einzusetzenden Streitkräfte

---

1) vgl.entsprechend AB 1968,S.10 für die Fälle des Art. 35 II/III GG;ähnl. Schreiber ,DÖV 1969, 733.
2) zutr. Schreiber, DÖV 1969,733.
3) Keidel, S.148; Schreiber, ebd. will nicht unbedingt ein "Einvernehmen" zulassen.
4) BK,zu Art.87a Rdn.112;folgend z.B. v.Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm.VI 3 c (S.2331).
5) dazu bei Drews-Wacke-Vogel-Martens,Bd.I(1975), S. 57 ff i.V.m.S.73 ff.
6) zu Art.87a Anm. VI 3 c (S.2331).

D

und den zivilen Stellen". Nach hiesiger Ansicht bedeutet dies eine K o o r d i n a t i o n durch die für die Ziele der Gefahrenabwehr zuständige Landespolizeibehörde.

Demnach ist zusammenzufassen: Im Falle des Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG bleiben die Streitkräfte und Polizeivollzugskräfte zwar in ihrem Unterstellungsverhältnis unberührt. Die zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen des Landes eingesetzten Streitkräfte haben sich jedoch den länderseitig gesetzten Zielen allgemeiner Gefahrenabwehr bei m Schutz ziviler Objekte i.S. Abs.3 S. 2 GG unterzuordnen [1] und diejenigen Weisungen entgegenzunehmen, die von den jeweiligen Landesministern zur K o o r d i n a t i o n von Mitteln und Maßnahmen aller Beteiligten getroffen werden.

D. Befugnisse im Einzelfall beim Vollzug der Kompetenzzuweisungen im Spannungs- und Verteidigungsfall (Art. 87 a Abs. 3 GG):

Die Suche nach grundrechtseinschränkenden, dem Vorbehalt des Gesetzes [2] entsprechenden Eingriffsbefugnissen zur Durchführung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen in Art. 87 a Abs. 3 GG hat von unterschiedlichen Einzelfragen auszugehen: Abgesehen von der bereits vorgeklärten Frage nach der Rechtsnatur [3] der gesuchten Vollzugsnormen geht es darum, ob diese dem Landes- oder Bundesrecht zu entnehmen sind; dann stellt sich das weitere Problem, ob und inwieweit die bereits vorhandenen Normen einen rechtsstaatlichen Gesetzesvollzug garantieren - andernfalls, welche gesetzgeberischen Akte zur Anpassung oder Neugestaltung von Durchführungsrecht notwendig erscheinen.

---

1) ähnl. AB 1968, S.10(zu Art.35 II/III GG); Schreiber, DÖV 1969,733; Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,Art.87a Rdn.79.
2) vgl.oben 1.Teil,2.Absch.BII 1; Maunz-Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 20 Rdn. 124 ff.
3) zur indiziellen Bedeutung des Rechtscharakters einer Aufgabe für den Vollzug vgl. oben Einführung zu B; Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.54.

I. Rechtsgrundlagen für Eingriffsakte in den Einsatzfällen des Art. 87 a Abs. 3 GG:

Im Hinblick auf die im Ansatz unterschiedlichen Lösungen [1] ist es zumindest zweckmäßig, im erforderlichen Umfange die zivilen Objektschutzbefugnisse nach Abs. 3 S. 1 und S. 2 sowie die Verkehrsregelungsbefugnisse nach S. 1 auch bei der Ermittlung der Einzeleingriffsbefugnisse getrennt zu behandeln.

1. Vollzugskompetenzen beim Schutz ziviler Objekte i.S. Art. 87 a Abs. 3 S. 1 und S. 2 GG:

Obschon die verfassungsrechtliche Aufgabe, zivile (verteidigungswichtige) Objekte (Satz 1) wie sonstige zivile Objekte (Satz 2) im Spannungs- und Verteidigungsfall gegen zivile Störer zu schützen, als materiell-polizeiliche Betätigung der Streitkräfte erkannt worden ist, wird keineswegs stets der Schluß [2] daraus gezogen, auch die Rechtsgrundlagen für Einzeleingriffe könnten nur in einem polizeirechtlichen Spezialgesetz des Bundes [3] enthalten sein, wonach auch der Vollzug nur nach polizeirechtlichen Grundsätzen (Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit) erfolgen könnte. Ansatz und Begründung der unterschiedlichen Meinungen sind daher vor Darlegung der eigenen Lösung in den Grundzügen aufzuzeigen [4].

a) Notwehr und Nothilferechte:

Auch in neuerer Zeit werden noch die vorhandenen allgemeinen zivil- und strafrechtlichen Festnahme-, Not-

1) z.B. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 71 ff, 125f; dagegen Dürig, ebd. Rdn. 56 ff; Keidel, S. 188-193; Lehnguth, S. 144; demgegenüber Brunkow, S. 83 f, 99.
2) dazu Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 54ff.
3) so allerdings z.B. Dierske, Polizei 1964, 356; Jess-Mann, S. 68f; Schreiber, DÖV 1969, 733 f; Dürig, ebd. Rdn. 54ff, 81; begrenzt auf den Fall Art. 87a III 2 GG: Ipsen, ebd. Rdn. 125 f; ähnlich Karpinski, S. 66 f.
4) zum Problem der Eignung des "öffentlichen Hausrechts" als Rechtsgrundlage eingehend Lehnguth, S. 73 ff; Jess-Mann, S. 92 f.

wehr- und Selbsthilferechte (§ 127 StPO, § 32 StGB n.F., §§ 227 f BGB) als ausreichende oder ergänzende Ermächtigungen für Einzelmaßnahmen des zivilen Objektschutzes angesehen [1]. Wie bereits in anderem Zusammenhang angedeutet [2] vermögen diese Selbsthilferechte nicht die Erfordernisse eines hoheitlichen Objektschutzes zu erfüllen. Bestünde auf ihrer Grundlage schon keine Rechtspflicht des Soldaten zum handeln und auch kein Weisungsrecht der Vorgesetzten ihm gegenüber [3], so besitzen sie offenbar auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Ermächtigungen in Art. 87 a Abs. 3 GG zum zivilen Objektschutz nicht die von diesen Kompetenzen vorausgesetzte Eingriffsbreite [4]. Würde der zivile Objektschutz z.B. (von gegenwärtigen Angriffen abgesehen) auch Eingriffe in Rechte D r i t t e r (potentieller Störer) erfordern, so wären sie durch Nothilfe und Notwehr nicht gedeckt [5].

Das an dieser Stelle ausschlaggebende Argument gegen die Zulassung der Selbsthilferechte im Vollzug eines hoheitlichen Objektschutzes wird darin gesehen werden müssen, daß es sich hierbei zwar um bundesrechtliche Bestimmungen, n i c h t aber um formelle Gesetze i.S. des Vorbehaltes des Gesetzes handelt, welche die im einzelnen erforderlichen Eingriffe in den Grundrechtsbereich des Bürgers nach Inhalt, Zweck und Ausmaß erkennbar erscheinen lassen [6].

---

1) vgl. C. Arndt, DVBl. 1968, 731; jetzt Karpinski, S. 59 Fn. 140 zur Lückenschließung (Abs. 3 S. 2, 2); unklar Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 85.
2) oben 2. Teil, 1. Absch. C III 1, 2; 2. Absch. B II 1 a.
3) zur Problematik insgesamt vgl. Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 332 m.w.N.
4) zutr. K. Ipsen, DVBl. 1969, 397; Schreiber, DÖV 1969, 732; ähnl. Lehnguth, S. 142 i.V.m. S. 126, Karpinski, S. 163 Fn. 163; Brunkow, S. 79.
5) Einz. bei K. Ipsen, BK zu Art. 87 a Rdn. 116.
6) vgl. Keidel, S. 189 m.w.N.; ähnlich Brunkow, S. 64ff, (wonach Objektschutz mit Grundrechtseinschränkung auch nicht unmittelbar auf die Prinzipien der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gestützt werden können.)

b) Unmittelbare Anwendung von Art. 87 a Abs.3 S.1 GG:

Rechtsgrundlage für Einzelmaßnahmen des zivilen Objetschutzes ist konsequent die verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung für alle die Autoren [1], die im Anschluß an Ipsen [2] die Ermächtigungen in Abs. 3 S. 1 als "Ausnahmerechte sui generis" ansehen. Danach sollen militärische und polizeiliche Elemente bekanntlich derart miteinander vermischt sein, "daß sie beim Vollzug des Objektschutzes praktisch nicht voneinander getrennt werden können" [3]. Für einen Teil dieser Autoren [4] besteht ein Grund, den Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG unmittelbar als Rechtsgrundlage heranzuziehen, auch darin, daß andere geeignete gesetzliche Regelungen nicht in Betracht kommen.
Diese auf Ipsen zurückgehende Auffassung - konstruiert im Hinblick auf eine einzige, kombinierte Ermächtigung für Objetschutzmaßnahmen gegen Störer wie Kombattanten - ist im einzelnen abgelehnt worden. Vom Grundrechtsschutz ganz abgesehen läuft diese Lösung rechtsstaatlichen Forderungen zuwider: Danach bedürfen spezifische Eingriffsbefugnisse einer Rechtsgrundlage jenseits der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung schon im Hinblick auf die Erfordernisse der Bestimmtheit der Eingriffsermächtigung [5].

Allein die Tatsache, daß ein derartiges Ausführungsgesetz zur Regelung des Vollzugs der den Streitkräften in Art. 87 a Abs. 3 GG zuerkannten Objektschutzaufgabe derzeit nicht vorhanden ist oder sein Erlaß auf Schwierigkeiten stößt, rechtfertigt nicht, auf Einsatzgrund-

---

1) z.B. Rauschning, in von Münch (BVwR), S.237; v.Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm.VI 2 a ee (S.2326) unzutreffend der Hinweis auf Schreiber, DÖV 1969,733); i.E. auch Lenz, Notstandsverfassung, zu Art.87a Rdn.8.
2) BK, zu Art. 87 a Rdn.71-77.
3) Ipsen, ebd. Rdn. 77, 89.
4) vgl. v.Mangoldt-Klein, ebd. (S.2326); abweich. Karpinski, S.53,56 f der stattdessen kriegsvölkerrechtl. Grundsätze (wie bei Art.87a IV GG) anwendet.
5) vgl.K.Ipsen, DVBl.1969,397; folgend Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn.48 Fn.6 m.w.N.-Zum Bestimmtheitsgrundsatz BVerfG, Beschl.v.3.2.1959(E 9, 137,147), v. 15.11.1967(E 22,330,345f).

D

sätze kriegsvölkerrechtlicher Art auszuweichen [1].

c) Objektschutzbefugnisse in Anlehnung an UZwG oder BGSG 1972:

Für den Vollzug der Kompetenzzuweisungen zum zivilen Objektschutz in Art. 87 a Abs. 3 GG bedarf es nach alledem grundsätzlich eines Gesetzes polizeirechtlicher Natur, welches in Anbetracht der durch die Kompetenzverleihungen unveränderten Zugehörigkeit der Streitkräfte zur Bundesexekutive nur ein solches des B u n d e s sein kann [2]. Abgesehen von dem auf Selbstschutzbefugnisse zugeschnittenen UZwGBw sind als bundespolizeirechtliche Vorschriften derzeit noch das UZwG und das BGSG 1972 als mögliche Rechtsgrundlagen im Gespräch:

Von vornherein erscheint das im übrigen nur als Verfahrensgesetz konzipierte UZwG [3] deshalb wenig geeignet, weil die im zivilen Objektschutz eingesetzten Streitkräfte auch organisationsrechtlich Teil des militärischen Bereichs bleiben und sie die ihnen zugewiesenen polizeilichen Aufgaben nicht als Polizeibeamte erfüllen. Sie vermögen daher nicht Objektschutzbefugnisse aufgrund des auf Polizeiorgane zugeschnittenen UZwG auszuüben [4].

---

1) Karpinski, S.51f,56 geht zwarvoneiner polizeil.Aufgabe aus,wendet dann aber aus pragmat.u.rechtspolit. Erwägungen im Falle Abs. 3 S.1(anders S.2-siehe S. 67) kriegsvölkerrechtl.Einsatzgrundsätze an, die er jedoch wieder durch die Erforderlichkeitsklausel mildern möchte(anders imFalle Art.87a IV GG - siehe S.36/76).

2) h.M.-vgl.z.B. Dürig,ebd.Rdn.55;insges.u.zum Meinungsstreit Keidel,S.188-195;Brunkow,S.61ff,77ff;Lehnguth, S.142ff,147ff.Landesrecht demgegenüber: AB 1965,S.12; F.Schäfer,Notstandsgesetze,S.139;3.Hearing,S.5/7/27 (Schlegelberger/Ruhnau/Egenrieder).

3) Gesetz über den unmittelb.Zwang bei Ausübung öffentl. Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes v.10.3.1961 (BGBl.I,S.165)i.d.F.vom 2.3.1974(BGBl.I,S.469).

4) vgl.Dürig,ebd. Rdn.55 Fn.1(S.35),Rdn.82;Karpinski, 51,66;a.A. wohl Pioch,UZwG,S.185,Jess-Mann,S.69;insbesondere Brunkow,S.83-99(der de lege ferenda durch das UZwG eine Gleichstellung von Soldaten u.Vollzugsbeamten des Bundes für möglich hält, S.87).

Auch das inzwischen an die Verfassungsrechtslage angeglichene Bundesgrenzschutz-Gesetz (BGSG 1972) [1] ist grundsätzlich nur auf Vollzugsbeamte des Bundes [2] anwendbar. Auch würde es wegen seines auf den BGS zugeschnittenen Anwendungsbereichs allenfalls zusammengefaßt mit der jeweiligen Verfassungsnorm m i t t e l b a r auch für die Streitkräfte herangezogen werden können [3].

In sachlicher Hinsicht erfüllt das BGSG 1972 immerhin wesentliche an ein Ausführungsgesetz für Art. 87 a Abs. 3 GG zu stellende Anforderungen: Es nennt nunmehr nicht nur in § 73BGSG die durch Rechtseingriffe einschränkbaren Grundrechte, sondern im einzelnen neben den Aufgaben des dem BGS speziell zugewiesenen Grenzschutzes (§ 1 Nr. 1) auch die Notstandseinsätze nach Art. 91 Abs. 2 GG (dazu § 3 BGSG) und insbesondere den in diesem Zusammenhang erheblichen Objektschutz für Verfassungs- und Bundesorgane (§ 4 BGSG) [4].

In §§ 10-32 BGSG sind zudem einzelne Eingriffsbefugnisse in rechtsstaatlich vorbildlicher Weise geregelt [5]. Allerdings gehören die von § 4 BGSG erfaßten staatlichen Einrichtungen und Organe (von Einrichtungen des militärischen Bereichs abgesehen) - nicht zu den "verteidigungswichtigen (zivilen) Objekten" der Streitkräfte i.S. Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG. Immerhin könnten sie zu den "sonstigen anderen zivilen Objekten" im Sinne der Objektschutzkompetenz der Streitkräfte aufgrund Über-

---

1) vom 18.8.1972(BGBl.I,S.1834)i.d.F. des Änd.G.zum Wehrsoldg v.2.9.1974,BGBl.I,S.2152);zum BGS oben 1. Teil,1.Abschn. B II, C I.

2) vgl. § 1 I BPolG(=Gesetz zur Regelung d.Rechtsverhält.der Polizeivollzugsbeamten des Bundes 40.7.1967, BGBl.I,S.702).

3) Nach dem BGSG 1965 bestehende Bedenken gegen eine "verfassungsbezogene Normerweiterung" (dazu Keidel, S.184ff, Brunkow,S.68f) sind jetzt gegenstandslos geworden.

4) Einz. zu Aufgaben u.Befugnissen des BGS bei Einwag-Schoen, BGSG (1972) Anm. zu §§ 1,3,4,5.

5) Ihre Anwendung im Vollzug Art. 87 a IV GG schlägt Dierske, Polizeihoheit, S. 27 f vor.

D

tragung nach Art.87 a Abs. 3 S. 2 GG zählen.

Insgesamt zeigt sich jedoch, daß an eine umfassende Regelung des Schutzes ziviler Objekte im Spannungs- und Verteidigungsfall i.S. Art. 87 a Abs. 3 GG im Hinblick auf die besonderen Aufgaben des BGS in Friedens- und Kriegszeiten im BGSG 1972 nicht gedacht worden ist [1]. Daher wäre allenfalls an eine entsprechende Anwendung dieses Gesetzes in Teilbereichen zu denken, wenn speziell für Streitkräfte geeignetere Rechtsgrundlagen nicht zur Verfügung stünden.

d) Grenzen unmittelbarer oder analoger Anwendung des UZwGBw:

Im Bereich des zivilen Objektschutzes ist - von Teilen des BGSG 1972 einmal abgesehen - zur Zeit eine für die Streitkräfte geeignete "bundespolizeiliche Regelung" nicht vorhanden. Als Spezialgesetz eines Objektschutzes nach Art. 87 a Abs. 3 GG kommt (nach Einzelbefugnissen wie Regelungen des Unmittelbaren Zwanges zu urteilen) den inhaltlichen Vorstellungen am nächsten das "Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen" (UZwGBw) vom 12.8.1965 [2]. Das Schrifttum wendet dieses Gesetz vielfach a n a l o g [3] oder im Zusammenhang [4] mit den Objektschutzkompetenzen sowohl nach Satz 1 wie nach Satz 2 an, während Autoren wie Ipsen [5], die Abs. 3 S. 1 unmittelbar als Rechtsgrundlage anwenden, zu einer Analogie nur im Falle des Satzes 2 kommen.

---

1) vgl.auch § 4 BGSG 1972:Behördensicherg.ist nur anläßlich der Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit der betr. Einrichtung zulässig (dazu Einwag-Schoen,BGSG 1972,zu § 4 Rdn.13f).
2) BGBl.I,S.796;dazu eingeh.oben 2.Teil,1.Absch.CIII 2.
3) vgl.Dierske,Polizei 1964,356;Keidel,S.191ff;Lehnguth, S.144,149.
4) Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.55,82.
5) in BK,zu Art. 87a Rdn. 125 ff;v.Mangoldt-Klein,zu Art.87a Ann.VI 3 d(S.2331f);wohl auch Rauschning,in von Münch (BVwR),S.237;Karpinski,S.67 i.V.m.S.52 ff.

Das UZwGBw stellt nur insoweit für den Objektschutz durch Streitkräfte "eine brauchbare Grundlage" [1] dar, als es sich um den Schutz des sog. "militärischen Bereichs" i.S. § 2 Abs. 1 UZwGBw durch den Wach- und Sicherungsdienst der "Bundeswehr" handelt [2]. Solange es an einer Vorschrift fehlt, die das UZwGBw (mit Ausnahme des § 1 Abs. 2) auch beim Schutz z i v i l e r Objekte anwendbar sein läßt,[3] käme zunächst nur eine e n t s p r e c h e n d e Anwendung infrage. Andere Möglichkeiten de lege lata bietet selbst § 2 Abs. 2 UZwGBw nicht: Die dort eingeräumte Befugnis der Streitkräfte, auch "sonstige (nichtmilitärische) Örtlichkeiten" [4] vorübergehend zu sperren, ist nur subsidiär, wenn und insoweit eine Einschaltung ziviler Polizeivollzugskräfte nicht möglich und untunlich ist. Zudem sind nur v o r ü b e r g e h e n d e Absperrungen erlaubt, die mit den inhaltlich umfassenderen und zeitlich nur durch Verteidigungs- und Spannungsfall begrenzten Objektschutzkompetenzen nach Art. 87 a Abs. 3 GG nicht in Einklang zu bringen wären [5]. Erweist sich somit das UZwGBw für den Objektschutz der Streitkräfte nach Art. 87 a Abs. 3 GG-unmittelbar angewandt-als unzureichend [6], so enthält es jedoch wegen seines sonderpolizeilichen Charakters [7] im Hinblick auf eine Analogie durchaus die für den zivilen Objektschutz der Streitkräfte nach Art. 87 a Abs. 3GG notwendigen Ermächtigungsgrundlagen für Eingriffe gegenüber Zivilstörern: Die Ermächtigungen zu Einzeleingriffen (Festnahme, Durchsuchung etc. in § 1 Abs. 1 in Verbindung §§ 4-8 UZwGBw) und zur Anwendung unmittelbaren Zwanges (§§ 9 ff) korrespondieren weitgehend mit

---

1) Jess-Mann, S. 52.
2) vgl. Ipsen, ebd. Rdn. 125; Evers, AÖR 91 (1966), 27.
3) vgl. Ipsen, ebd. Rdn. 130f; Rauschning, ebd., S. 237.
4) dem Wortsinn nach handelt es sich um besonders kleine Flächen (Brücken, Straßenstücke, Absturzstellen), vgl. Jess-Mann, S. 95; Lehnguth, S. 83 ff.
5) Einz.str.-vgl. Dürig, ebd. Rdn. 58 mit Fn. 3 (S. 39); Jess-Mann, S. 52, 87, 94 ff; wie hier Brunkow, 80 fm.w.N.
6) vgl. z.B. Schreiber, DÖV 1969, 731f; Dürig, ebd. Rdn. 48, 58; unentschieden Parche, S. 162 Fn. 82 (zu Art. 87a IVGG); a.A. Ridder, 2. Hearing, S. 74.
7) vgl. erneut Jess-Mann, S. 56, 66ff; Klinkhardt, JZ 1969, 701.

D

den herkömmlichen Befugnissen polizeilicher Gefahrenabwehr, wie sie in gleicher Weise in den Polizeigesetzen der Länder zu finden sind [1]. Selbst die auf die Verhältnisse der Streitkräfte zugeschnittenen Voraussetzungen zur Anwendung Unmittelbaren Zwanges (§ 9 Ziff. 1-3 UZwGBw) und die u.U. bereits beim Objektschutz gegebene Möglichkeit, "stärkere Waffen als die herkömmlichen Polizeimittel einzusetzen" [2], könnten in Anbetracht der gerade auf dem Gebiet des Waffengebrauchsrechts sich wandelnden polizeigesetzlichen Vorstellungen [3] schwerlich Argumente gegen eine Analogie des UZwGBw für die Einsätze nach Art. 87 a Abs. 3 GG darstellen. Erheblich ist allein, daß in § 12 sowie § 16 Abs. 1 UZwGBw speziell für den Waffengebrauch die polizeilichen Eigenschaften dieses Gesetzes in Gestalt der Grundsätze von Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit aller Eingriffe deutlich hervortreten.
Doch wird gegen eine Analogie auch nur vorübergehend bis zu einer Gesetzesanpassung grundsätzlich eingewandt werden müssen, daß diese im Bereich von Befugnisnormen, die zu belastenden Eingriffen ermächtigen, aus rechtsstaatlichen Gründen stets zweifelhaft bleiben muß [4]. Daher ist der Weg über die Analogie insoweit abzulehnen, als sich eine verfassungskonforme Lösung - auch unter Einbeziehung des UZwGBw - anbietet.

e) Rechtsgrundlage "UZwGBw in Verbindung mit Art. 87 a Abs. 3 S. 1 bzw. S. 2 GG":

Da eine Lösung im Wege erweiternder Auslegung des UZwGBw auf z i v i l e Objekte schon im Hinblick auf die

---

1) vgl. K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 126-130; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 87a Rdn. 55; Keidel, S. 192 m.N. in Fn. 46.
2) Brunkow, S. 83, der daraufhin das UZwGB als zu scharf ablehnt u. auf das UZwG (S. 83-99) zurückgreift.
3) z.B. hat § 237 Abs. 2 SchlHLVwG den Grundsatz, den Störer nur angriffs-u. fluchtunfähig zu machen, bei der Anwendung "besonderer Waffen" (=MG, Granatwerfer, Sprengmittel) aufgehoben; ähnlich § 44 II E Be PolG; anders §§ 12, 16 NWUZwG; Kritik bei Brunkow, S. 89ff; dagegen K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 129f.
4) vgl. Keidel, S. 194 Fn. 152; grundlegend dazu Forsthoff, VwR I, S. 167.

restriktiven Auslegungsgrundsätze des Art. 87a Abs. 2GG nicht einmal vorübergehend infrage käme, ist abgesehen von einer Analogie auf den dogmatisch überzeugenderen Vorschlag von Dürig [1] zurückzugreifen: Danach wird im Wege der "verfassungsbezogenen Normerweiterung" [2] durch die Verfassungsbestimmung die g e g e n s t ä n d l i c h e Begrenzung des UZwGBw (gem. § 2 Abs. 2) für die Zeit des Verteidigungs- und Spannungsfalles aufgehoben. Maßnahmen im Einzelfall zum Schutze ziviler Objekte i.S. Abs. 3 S. 1 (oder S.2) gegen zivile Störer könnten insoweit ihre Rechtsgrundlage in den einschlägigen Vorschriften des "UZwGBw i n V e r b i n d u n g mit Art. 87 a Abs. 3 S. 1 (bzw. S.2) GG" finden.

Als Vorbild dienen dieser Lösung die seinerzeitigen, nicht unbedenklichen Versuche [3], mit Hilfe einer "verfassungsbezogenen Normerweiterung" einen Einsatz des BGS aufgrund "§ 2 BGSG a.F. in Verbindung mit Art. 115f Abs. 1 Ziff. 1 GG" entgegen der ursprünglichen Gesetzesfassung im ganzen Bundesgebiet zu erreichen. Ungeachtet der inzwischen durch Gesetzesanpassung [4] erledigten Streitfrage bestanden und bestehen gegen eine derartige Lösung insoweit rechtsstaatliche Bedenken, als die Verfassung oder doch das die konkreten Eingriffe normierende Gesetz nicht die einschränkbaren Grundrechte ausdrücklich benennen [5]. Allerdings genügt den insoweit aufzustellenden Mindestanforderungen das UZwGBw in § 19. Im übrigen spricht für die Lösung über die "verfassungsbezogene Normerweiterung" folgende Überlegung: Die Regelung des Einsatzes der Streitkräfte auch zum Schutze ziviler Objekte mußte seinerzeit allein im Hinblick

---

1) in Maunz-Dürg-Herzog, zu Art.87a Rdn.55; dazu kritisch Karpinski, S. 67.
2) bereits K.Ipsen, BK, zu Art. 115 f im Hinblick auf § 2 S. 2 BGSG a.F.; auch Dürig, ebd., zu Art. 87 a Rdn. 52; i.V.m.Rdn.55 Fn.(S.35).
3) kritisch Keidel, S.184ff im Hinblick auf die Grenzen der Auslegung von Normen.
4) vgl. § 3 II BGSG 1972; dazu Einwag-Schoen, BGSG, § 3 Rdn. 8, 13.
5) h.M.- zu diesem Erfordernis vgl. z.B. BVerfG, Urteil v. 5.3.1958, E 7, 282 (302); C.Arndt, DVBl.1965,190; Brunkow, S. 69 Fn. 252 m.w.N.

auf den Sperrcharakter des Art. 143 n.F. GG [1] unterbleiben. Schon deshalb kann die Ausweitung des Anwendungsbereichs des UZwGBw auf zivile Objekte nunmehr für zulässig angesehen werden. Art. 143 GG wurde inzwischen aufgehoben, jedoch in Gestalt des allgemeinen Regelungsvorbehaltes des Art. 87 a Abs. 2 GG der Weg dazu vorgezeichnet, mittels konkretisierender Verfassungsnormen (wozu der Art. 87 a Abs. 3 GG zählt) nunmehr auch den Schutz ziviler Objekte durch Streitkräfte zuzulassen. Die eigentlich bedenkliche, rechtsstaatswidrige Ausdehnung oder Lückenfüllung der Ermächtigungsnorm zu Eingriffen im Einzelfall ohne Rücksicht auf eine entsprechende Legitimation des Gesetzgebers ist damit unterblieben.

Auch wenn insoweit zur Durchführung des zivilen Objektschutzes im Verteidigungs- und im Spannungsfalle als Rechtsgrundlage das "UZwGBw i.V.m. Art. 87 a Abs. 3 GG" infrage kommt [2], wäre dennoch eine Überarbeitung und Klarstellung des Wortlauts des UZwGBw wünschenswert. Selbst dann würden allerdings im Hinblick auf den stationären Charakter des UZwGBw beim Objektschutz keine Eingriffe in Rechte Dritter, wie z.B. §§ 68/83 Bundesleistungsgesetz [3] vorsehen, zulässig werden [4]. Eine dahingehende ,umfassende Neugestaltung (auch unter Einbeziehung der Verkehrsregelungsbefugnis) wäre allerdings nur über die Verabschiedung eines "allgemeinen Bundeswehrgesetzes" [5] möglich.

Ergänzend sei vermerkt, daß sich für den Objektschutz "zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen" nach Art.87a

---

1) oben 2. Teil, 1. Absch. C II.
2) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn.55, 82.
3) i.d.F. der Neubekanntmachung v.27.9.1961 (BGBl.I, S. 1755).
4) dazu z.B. Puder, BWV 1974, 73.
5) insoweit zutreffend Brunkow, S. 84; zur Problematik eines derartigen Gesetzes vgl. S. 72 ff.

Abs. 3 S. 2 GG keine Abweichungen zu dem zuvor erörterten Lösungsvorschlag ergeben können: Selbst wenn den Streitkräften im Einzelfall der Schutz bestimmter "ziviler Objekte" von den zur allgemeinen Gefahrenabwehr zuständigen Stellen der Länder "übertragen" werden muß, so werden die Streitkräfte doch weder organisatorisch noch funktionell dabei der Landesexekutive eingegliedert [1]. Auch in diesem Falle vollzieht sich daher der Objektschutz nur auf bundesrechtlicher Grundlage nach den Bestimmungen des "UZwGBw i.V. m. Art. 87a Abs. 3 S. 2 GG" [2].

2. Vollzugskompetenzen bei der Verkehrsregelung im Sinne Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2. Alt. GG:

Wenn die Streitkräfte im Verteidigungs- und Spannungsfall die geschilderte Aufgabe der zivilen Verkehrsregelung i.S. Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2. Alt. GG wahrnehmen [3], so üben sie damit - obigen Erörterungen folgend- eine polizeiliche Aufgabe in ihrer Eigenschaft als Teil der Bundesexekutive aus. Vollzugskompetenzen für einzelne verkehrsleitende Maßnahmen zur Ausfüllung der organisatorischen Ermächtigung der Verfassung können daher nur in einem Bundesgesetz enthalten sein [4].

Die Rechtsgrundlagen zivilrechtlicher Verkehrsregelung stellt bundesrechtlich die neue StVO mit § 36 Abs. 1-4 dar. Ohne Stellungnahme im Einzelfall hält ein Großteil des Schrifttums [5] im Anschluß an Ipsen [6] den § 36

---

1) vgl. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 118f, 125; ähnl. Fallgestaltg. beim Einsatz des BGS im ganzen Bundesgebiet (Art. 115 f GG u. § 1 Nr. 2, § 3 II BGSG 1972), dazu Ipsen, BK, zu Art. 115 f Rdn. 69.

2) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 82.

3) Art. 87a III 1 schließt verkehrslenkende Maßnahmen nach § 70 I 2 BlG ein, vgl. Puder, BWV 1974, 44.

4) widersprüchl. die Vertreter des Ausnahmerechts "sui generis" in Abs. 3 S. 1, die statt auf die verfr. Ermächtig. nunmehr auf die StVO zurückgreifen; vgl. Ipsen, ebd. Rdn. 91; Rauschning, in v. Münch (BVwR), S. 237; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VI 2 b, c (S. 2306 f).

5) vgl. Rauschning, ebd.; v. Mangoldt-Klein, ebd.; ähnl. Keidel, S. 196 ff; Karpinski, S. 58; Lehnguth, S. 67, 145 ff. (allgemein mit Hinweis auf die StVO).

6) BK, zu Art. 87 a Rdn. 91.

D

StVO n.F. (=§ 2 StVO a.F.) mit der Maßgabe für anwendbar, daß den Weisungen und Zeichen der militärischen Verkehrsposten Folge zu leisten sei und daß ihre Weisungen und Zeichen den allgemeinen Verkehrsregelungen und den durch amtliche Verkehrszeichen angezeigten örtlichen Sonderregeln vorgingen [1]. Demgegenüber hält es insbesondere Brunkow [2] für erforderlich, neben dem Objektschutz auch die zivile Verkehrsregelungsbefugnis des Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG in einem "allgemeinen Bundeswehrgesetz" zu regeln.

Nach dem in dieser Arbeit eingeschlagenen Weg der "verfassungsbezogenen Normerweiterung" ergibt sich konsequenterweise folgende Lösung: Rechtsgrundlage für Einzelmaßnahmen der militärischen Verkehrsposten gegenüber z i v i l e n Verkehrsteilnehmern kann weder die StVO allein ohne verfassungsrechtliche Legitimation des Gesetzgebers, noch die Kompetenzzuweisung in Art. 87 a Abs. 3 GG unmittelbar ohne konkretisierende Ausgestaltung durch § 36 StVO als spezialgesetzlicher Norm für Eingriffe sein [3]. Demnach ist auch hier der Ansicht von Dürig [4] zu folgen, derzufolge bis zu einer entsprechenden Klarstellung [5] durch den Gesetzgeber über "§ 36 StVO n.F. i.V.m. Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG" zum Ausdruck zu bringen ist, daß die Streitkräfte im Verteidigungs- und im Spannungsfall auch die den Polizeikräften üblicherweise zustehenden Verkehrsregelungsbefugnisse ausüben können. Insoweit bedarf es keines neu zu erlassenden Ausführungsgesetzes [6]. Zu denken wäre an eine Novellierung, wie sie die StVO schon in § 35 StVO erhalten hat: Hinsichtlich der von den Normen der zivilen Verkehrsregelungsbefugnis i.S. Art. 87 a

---

1) ob den Streitkräften auch die Eilkompetenz nach § 44 II 2 StVO zusteht, ist fraglich-dazu Puder, BWV 1974, 44.
2) S. 84
3) für den letzten Fall offenbar a.A. Keidel, S. 196
4) in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 64 f.
5) i.E. auch Keidel, S. 196 f.
6) sinngemäß Lehnguth, S. 145; Karpinski, S. 579; a.A. wohl Brunkow, S. 84.

Abs.3 S.1 GG zu unterscheidenden Sicherung geschlossener Verbände der Streitkräfte gem. § 35 StVO n.F. [1] hat der Gesetzgeber bereits mit § 35 Abs. 4 StVO n.F. den geltenden Rechtszustand berücksichtigt und Beschränkungen von Sonderrechten für die Einsätze nach Art. 35/87 a Abs. 4/91 GG aufgehoben. In entsprechender Weise könnte der Gesetzgeber für die Einsätze nach Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2.Alt GG die Anwendbarkeit der StVO für verkehrsleitende Maßnahmen der Streitkräfte im Verteidigungs- und Spannungsfall festlegen.

II. Umfang und Grenzen von Einzelbefugnissen in den Einsatzfällen des Art. 87 a Abs. 3 GG:

Die mit Wach- und Sicherungsaufgaben betrauten Soldaten (Territorialverteidigung/Feldjäger) und Wachpersonen [2] können naturgemäß nur die bereits dargestellten Befugnisse des UZwGBw [3] wahrnehmen bzw. ihre Durchsetzung mit den dort geregelten Zwangsmitteln vornehmen. Für den Vollzug der Kompetenzzuweisungen in Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG ist über die konkretisierenden Spezialermächtigungen des UZwGBw (bzw. der StVO) hinaus aber noch die bereits an anderer Stelle behandelte Begrenzungsformel "soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist" von neuerlicher Bedeutung.

1. Die Bedeutung der Begrenzungsformel im Vollzug der Kompetenzen aus Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG:

Als Abgrenzungskriterium bei der Ermittlung der Grenzen der Kompetenzzuweisung in Abs. 3 S. 1 konnte die Begrenzungsformel nicht völlig befriedigen [4]. Zur Um-

---

1) früher § 48 StVO a.F.; vgl. Ipsen, DVBl. 1969, 397f; Lehnguth, S. 114 ff. m.w.N.
2) str. ob auch deren Kompetenz durch Art. 87a III 1,2 GG erweitert ist; dazu Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 55 Fn. 5 (S. 35); Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 132.
3) oben 2. Teil, 1. Absch. C III 2.
4) dazu oben 2. Teil, 2. Absch. B II 1b; vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VI 2c bb (S. 2328).

grenzung der Objektschutzbefugnis konnte im Zusammenhang mit der Ermittlung der zu schützenden zivilen Objekte der Formel lediglich durch Rückgriff auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip die vom Gesetzgeber offenbar gewünschte materielle Begrenzungsfunktion zuerkannt werden. Diese auf Dürig [1] zurückgehende Interpretation würde im Hinblick auf die Fragen der Begrenzung des V o l l z u g e s jedoch zur Folge haben, daß der Begrenzungsformel bei der Durchführung der jeweiligen Kompetenz (zum zivilen Objektschutz oder zur Verkehrsregelung) keine über die genannte Funktion hinausgehende Aufgabe mehr zukommt; allenfalls sollen für das Abwehrpotential (beim Objektschutz) im Spannungsfall strengere Maßstäbe gelten [2]. Andere Autoren [3] wollen dagegen der Begrenzungsformel – in Anbetracht ihrer geringen Eignung bei der Kompetenzbegrenzung selbst – nunmehr eine maßgebende Begrenzungswirkung bei A r t und U m f a n g der Einzelmaßnahmen im Vollzug des Objektschutzes bzw. der Verkehrsregelung abgewinnen.

Bei genauer Hinsicht liegt die Funktion der Begrenzungsformel auf beiden Ebenen: Weder der Wortlaut des Art. 87 a Abs. 3 GG, noch die strengen Auslegungskriterien des Art. 87 a Abs. 2 GG oder der erkennbare Wille des Gesetzgebers [4] sprechen dagegen, die Formel des Nachsatzes 2 zur Begrenzung s o w o h l der eigentlichen verfassungsrechtlichen Kompetenz in Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG unmittelbar, als a u c h der Einzelmaßnahmen bei Ausübung dieser Befugnis heranzuziehen [5]: Bei der Durchführung der Kompetenz zum Schutz ziviler Objekte wird demnach durch Streitkräfte nur dasjenige Maß an

---

1) in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 53ff, 56, 63; im Kern auch Lehnguth, S. 147; Karpinski, S. 48 f.
2) vgl. Dürig, ebd., Rdn. 57.
3) z.B. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 78 ff; folgend v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VI 2 c bb (S. 2328f); ohne Stellungnahme Karpinski, S. 58.
4) AB 1968, S. 13/14.
5) unscharf bei Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 56 und Rdn. 63 mit Fn. 3 (S. 42).

Gewalt zugelassen werden können, welches zur Erreichung des Einsatzzweckes notwendig ist [1]. Daraus erhellt, daß für konkrete Abwehrmaßnahmen das Verhältnismäßigkeitsprinzip mit der Mittel-Zweck-Relation, aber auch das Erforderlichkeitsprinzip der auf das Notwendigste beschränkten Abwehrmaßnahmen ebenso gelten wie aufgrund Anordnung des einfachen Gesetzgebers bereits in § 12 UZwGBw [2].

Eine derartige ausdrückliche Verankerung der Verhältnismäßigkeit kennt allerdings die StVO nicht, so daß speziell die Verkehrsregelungsbefugnis i.S. Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG durch die Begrenzungsformel eine vom einfachen Gesetzgeber für die Polizei n i c h t vorgesehene Beschränkung der Kompetenzausübung nach Art und Umfang einzelner, verkehrsleitender Maßnahmen gem. § 36 Abs. 2-6 StVO n.F. erhält [3]. Ohne im übrigen der These Ipsens vom "Ausnahmerecht sui generis" folgen zu müssen, sind demzufolge einzelne verkehrsleitende Maßnahmen ausschließlich in dem Maß zulässig, als diese "zur Erhaltung der Beweglichkeit der Truppe geboten" [4] sind.

2. Befugnisse im Einzelfall beim Vollzug der Kompetenzzuweisungen aus Art. 87 a Abs. 3 S. 1 und S. 2 GG:

Ohne auf Einzelheiten der den Streitkräften durch das UZwGBw eingeräumten Befugnisse eingehen zu wollen [5], sind einige Ausführungen zum personellen und sachlichen Geltungsbereich des UZwGBw anläßlich seiner normerweiternden Anwendung (i.V.m.Art. 87 a Abs. 3 GG) und ins-

---

1) v. Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm.VI 2c bb,cc (S.2328f)
2) Einz.bei Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rd56.
3) vgl. Keidel, S.57 in Bezug auf K.Ipsen, BK, zu Art.87a Rdn. 89 ff.
4) Ipsen, ebd. Rdn. 89; folgend v.Mangoldt-Klein, ebd. (S.2329). Nur insoweit entspricht die Verkehrsregelungsbefugnis der Streitkräfte dem Umfang nach nicht derjenigen der Polizei (Einzelheiten vgl. Dürig, ebd., Rdn. 65; Keidel, S. 196 f).
5) vgl. oben 2. Teil, 1. Absch. C III 2; im übrigen umfassend bei Lehnguth, S. 73 ff, 105 ff.

besondere im Hinblick auf den auf seiner Grundlage zugelassenen Waffengebrauch [1] der Streitkräfte unerläßlich:

a) Immanente Grenzen des "UZwGBw i.V.m. Art. 87 a Abs. 3 GG" bei Einzeleingriffen:

Im Vollzug von Objektschutzaufgaben ist nach obigen Ausführungen das UZwGBw bei militärischen Objekten unmittelbar, im Falle verteidigungswichtiger bzw. rein ziviler Objekte "in Verbindung mit Art. 87 a Abs. 3 S. 1 bzw. 2 GG" anwendbar. Unabhängig von der Art der Anwendung des UZwGBw bleiben Wach- und Sicherungspersonal grundsätzlich gegenüber den Zivilstörern in allen Fällen an polizeirechtliche Grundsätze gebunden. Denn die in allen genannten Situationen bestehende Gefahr einer Verwicklung mit Kombattanten hat sich nicht als essentielles Kriterium herausgestellt, welches die Schutzmannschaften berechtigen könnte, von der Zweigleisigkeit der Abwehrmaßnahmen einerseits gegen Kombattanten, andererseits gegen Zivilstörer, abzugehen und gegen letztere nach den genannten Bestimmungen andere als die polizeirechtlichen Befugnisse und Zwangsmittel des UZwGBw auszuüben [2].

Hinsichtlich seiner sachlichen Anwendung hat die hier verfolgte Lösung der "verfassungsbezogenen Normerweiterung" des UZwGBw durch Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG insbesondere zur Folge, daß Absperrmaßnahmen "sonstiger Örtlichkeiten" i.S. § 2 Abs. 2 S. 2 UZwGBw nicht nur "vorübergehend", sondern so lange zuzulassen sind, als im Verteidigungs- oder Spannungsfall mit Angriffen ziviler Störer auf die "zivilen Objekte" i.S. Abs. 3 S. 1 bzw. 2 zu rechnen ist [3]. Zweifelhaft bleibt,

---

1) vgl. § 9 i.V.m. §§ 15, 18 UZwGBw; dazu Jess-Mann, S. 137ff, 165ff; z.B. kritisch Brunkow, S. 81 ff.

2) vgl. zu Einz. erneut Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 56; Keidel, 192 f; a.A. insbesondere Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 71-77.

3) nur i.E. zutr. Dürig, ebd. Rdn. 58 a.E. mit Fn. 3 (S. 39); Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 132 i.V.m. Rdn. 84 benötigt nach seiner Lösung in jedem Falle eine Ergänzungsvorschrift (§ 20 a UZwGBw); zu Einz. Lehnguth, S. 83 ff.

inwieweit die einen effektiven Objektschutz erst ermöglichenden v o r b e r e i t e n d e n und begleitenden Maßnahmen auch nach der hier verfolgten Lösung einer verfassungsbezogenen Normerweiterung aufgrund des UZwGBw möglich sind: Entgegen der wohl überwiegenden Meinung [1] im Schrifttum will Karpinski [2] zwar auch gegenüber unbeteiligten Dritten keine vorbereitenden Maßnahmen (z.B. Aufstellung von Sicherungsposten, Installation von Geräten) zulassen. Er sieht jedoch im übrigen alle zur unmittelbaren Erhaltung und Sicherung des Objekts erforderlichen (auch vorbereitenden) Maßnahmen durch Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG grundsätzlich als gedeckt an.

Kommen Maßnahmen gegen unbeteiligte Dritte nach allen Ansichten regelmäßig nicht infrage [3], so können aber auch vorbereitende und begleitende Maßnahmen (z.B. Betreten von Wohnungen und Grundstücken) im übrigen wegen des mehr stationären und reaktiven Charakters der Kompetenzzuweisungen zum zivilen Objektschutz in Art. 87 a Abs. 3 GG grundsätzlich nicht von der verfassungsrechtlichen Ermächtigung als gedeckt angesehen werden [4]. Doch spricht der Sinn der Kompetenzzuweisung in Art. 87 a Abs. 3 GG dafür, den Streitkräften im unmittelbaren Zusammenhang mit den Kompetenzen dieses Absatzes selbst gegenüber Dritten zumindest diejenigen Befugnisse einzuräumen, die nach den Gepflogenheiten der Landespolizeigesetze in vergleichbarer Situation den Polizeivollzugskräften zugestanden werden [5]: Dazu gehören die im UZwGBw nicht erfaßten Befugnisse zur Ausübung des polizeilichen Notstandes, falls "feind-

---

1) vgl. Dürig, ebd. Rdn. 58; Ipsen, ebd. Rdn. 83ff; Puder, BWV 1974, 73f; wohl auch Rauschning, in von Münch (BVwR), S. 234 f.
2) S. 54 ff.
3) oben 2. Teil, 2. Absch. D I 1 d. Nur in militärischen Sicherheitsbereichen bestehen unter den Voraussetzungen des § 2 II 2 UZwGBw auch Befugnisse gegenüber Dritten; vgl. Jess-Mann, S. 92.
4) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 58.
5) vgl. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 85; ohne entsprechende Abgrenzung Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 87a Rdn. 8 a.E.

D

liche Aktionen" gegen besagte Objekte des Art. 87 a Abs. 3 GG begonnen haben oder unmittelbar bevorstehen[1]. Die Streitkräfte werden danach Maßnahmen nach § 2 BlG auch ohne Beachtung der förmlichen Verfahrensbestimmungen nach §§ 35 ff BlG treffen können, müssen aber die Formalitäten umgehend nachholen. Damit zeigt sich, daß im übrigen Eingriffe in die Rechte u n b e t e i l i g t e r Dritter durch die restriktiv auszulegende Kompetenznorm Art. 87 a Abs. 3 GG und deren Vollzugsvorschriften nicht legitimiert werden. Insoweit muß auf die Möglichkeiten des Bundesleistungsgesetzes[2], worauf noch einzugehen sein wird, verwiesen werden.[3]

b) Bedingungen des Gebrauchs von Schußwaffen[4] und Explosivmitteln nach UZwGBw:

Das bereits eingehend kommentierte und dargestellte Recht des Waffengebrauchs[5] auf der Grundlage des UZwGBw ist im Hinblick auf das Problem lebensvernichtend wirkender Polizeiwaffen auch im Zusammenhang eines Objektschutzes der Streitkräfte nach Art. 87 a Abs. 3GG augenscheinlich nicht ausdiskutiert. Neuerlich halten Kritiker[6], ungeachtet der polizeigesetzlichen Entwicklung im übrigen, das UZwGBw insbesondere deshalb für eine nur wenig geeignete Rechtsgrundlage der Streitkräfte für den Objektschutz, weil auf seiner Grundlage u.U. stärkere Waffen als die herkömmlichen Polizeimittel, womöglich das gesamte militärische Waffenarsenal[7], eingesetzt werden könnten.

---

1) zutr. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 58; ähnlich Ipsen, ebd. Rdn. 85; i.E. auch Karpinski, S. 55 mit Fn. 36.
2) Bundesleistungsgesetz i.d.F. vom 27.9.1961 (BGBl. I, S. 1755) zuletzt geänd. 2.3.1974 (BGBl. I, S. 469); dazu Ipsen, ebd. Rd. 84.
3) Einz. bei Dürig, ebd., Rdn. 58; Lehnguth, S. 111 ff.
4) zum hier gegenüber § 1 BWaffenG (v. 19.9.1972 BGBl. I, S. 1797) erweiterten Begriff vgl. Dürig, ebd. Rdn. 57 Fn. 1.
5) vgl. Jess-Mann und Reindl-Roth, jeweils Anm. zu §§ 9/15 ff; Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 127 ff; Lehnguth, S. 97 ff.
6) kritisch z.B. Brunkow, S. 81 ff; grundsätzl. zum Problem zulässiger Bewaffnung polizeilicher Vollzugskräfte bei Keidel, S. 233 ff.
7) dazu Ipsen, ebd. Rdn. 130; Jess-Mann, S. 165.

aa) Polizeirechtliche Grundsätze des Waffengebrauchs nach UZwGBw:

Auch der Unmittelbare Zwang [1] durch Streitkräfte ist in jeglicher Form als Beugemitteleinsatz in gesetzlich vorgeschriebenen Bahnen anzusehen. Dabei privilegiert das UZwGBw in grundsätzlichen Fragen der Zulässigkeit des "Verwaltungszwanges" die Streitkräfte im Vergleich zu anderen Polizeigesetzen bei keiner Form der Zwangsanwendung - auch nicht beim "administrativen Waffengebrauch" [2]. Im Unterschied zu anderen Polizeigesetzen ist zwar der auf der Grundlage der §§ 9/15 ff UZwGBw zu vollziehende Schußwaffengebrauch auch in den vergleichbar leichten Fällen unbefugter Beschädigung etc. von Wehrmitteln (§ 15 Abs. 1 Ziff. 1 UZwGBw) erlaubt [3], im übrigen aber nur unter den polizeigesetzlich auch sonst geregelten erschwerenden Umständen [4] zur Verhinderung von Verbrechen (oder Vergehen unter Schußwaffeneinsatz) sowie im Zusammenhang mit Festnahmen, Wiederergreifungen und Fluchtvereitelungen. Die Gegner [5] eines polizeirechtlich erlaubten Einsatzes als lebensvernichtend geltender Waffen (z.B. auch Explosivmittel - § 18 UZwGBw) übersehen, daß ihr als unkontrollierbar kritisierter Einsatz aufgrund §§ 15-18 UZwGBw grundsätzlich auf einer i.S. § 9 UZwGBw zulässigen Anordnung [6], die zudem vollstreckbar zu sein hat [7], und kumulativ darauf beruht, daß auch die Vollstreckung mit dieser Waffenart statthaft ist [8]. Einschränkend legt § 16

---

1) umfassend bei Drews-Wacke-Vogel-Martens, 8. Aufl., Bd. I (1975), S. 328 ff.
2) vgl. Klinkhardt, JZ 1969,7oo f; Drews-Wacke, 7.Aufl., S. 371 ff, 376 ff; zur Waffendefinition vgl. § 10 IV UZwGBw (=§ 2 IV UZwG).
3) demgegenüber z.B. § 12 Ziff. 1 a,b NW UZwG; § 232 Ziff. a, b SchlHLVG; zur Kritik insoweit Brunkow, S. 81 f.
4) § 42 Nr. 1 E Be PolG (1975) läßt Schußwaffen nunmehr auch zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben zu.
5) z.B. Denninger-Beye, S. 13, 26 f; umfassend zum Meinungsstreit Linder, S. 70 ff, 92 f;auch Dürig,in Maunz -Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.56,126.
6) vgl. Reindl-Roth, S. 73 ff.
7) vgl.zu § 24 I HSOG bei Bernet-Groß,HSOG Anm. zu §§ 24 ff.
8) vgl.Drews-Wacke,7.Aufl.,S.376 ff;Pioch,UZwG,S.157ff.

D

Abs. 1 UZwGBw hinsichtlich des Waffengebrauchs fest, daß er nur erfolgen darf, wenn andere Maßnahmen des unmittelbaren Zwanges erfolglos angewandt sind oder offensichtlich keinen Erfolg versprechen. Aus § 16 Abs. 1 S. 2 UZwGBw ist zudem zu entnehmen, daß Waffen zunächst gegen Sachen einzusetzen sind, woraus Brunkow [1] zurecht folgert, daß auch Explosivmittel zunächst zur Abschreckung und Warnung einzusetzen sind und insoweit auch im Rahmen der Wachaufgaben der Streitkräfte nach Art. 87 a GG ihren Zweck zu erfüllen vermögen.

Im weiteren sind auch die Streitkräfte bei dieser Art des Waffeneinsatzes gehalten, gem. § 17 Abs. 1 UZwGBw ihren Gebrauch a n z u d r o h e n [2]. Für den Gebrauch von Explosivmitteln [3] kann diese Vorschrift nur bedeuten, daß ihr vorgesehener Einsatz in einer "nach der Lage gebotenen Weise" [4] etwa durch Lautsprecher, Warnschüsse etc. anzudrohen ist. Verständlicherweise dürfen Schußwaffen wie Explosivmittel im Interesse des in § 16 Abs. 2 S. 1 UZwGBw festgelegten Zieles, lediglich die Flucht- und Angriffsunfähigkeit der Störer auch im Falle des Vollzugs der Aufgaben in Art. 87a Abs. 3 GG zu bewirken, bei einer Mehrzahl von Störern nur gegen die F r o n t s e i t e einer Ansammlung adäquat bewaffneter Störer gerichtet werden [5]. E i n z e l n e Störer in Sichtweite und Reichweite von "allgemeinen Schußwaffen" (Pistole/Gewehr) sind zudem nicht mit Explosivmitteln (z.B. Handgranaten und Granatwerfern) zu bekämpfen. Das ergibt sich nicht allein aus den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit (§ 12 UZwGBw) auch des Zwangsmitteleinsatzes allgemein, sondern ausdrücklich aus § 15 Abs. 2 UZwGBw [6]. Danach ist gegen eine Menschensansammlung der Schuß-

---

1) S. 94; grundsätzliche Bedenken jedoch Jess-Mann, S. 165.
2) vgl. Reindl-Roth, zu § 17, S. 101; Einzelh. bei Lehnguth S. 99 ff.
3) das sind gem. Absch. VIII UZw VwV - BMI (v. 18.1.1974 - GMBl .1974, 55) Handgranaten, Sprenggeschosse, Sprengmittel
4) Abschn. 10 der UZwVwV-BMI zu § 13 UZwG; ähnl. differenzierend § 39 E Be PolG (1975).
5) zutr. Brunkow, S. 95.
6) dazu Jess-Mann, S. 179.

waffengebrauch nur ausnahmsweise(z.B. durch den geschlossenen Einsatz von Truppen) zulässig, als von dieser Menge Verbrechen gegen Personen und/oder Sachen begangen werden, ein Einschreiten gegen einzelne Täter aber nicht möglich ist oder keinen Erfolg verspricht und andere wirksame Zwangsmittel nicht zur Verfügung stehen [1].

bb)Zur Frage der Zulässigkeit bestimmter Waffenarten:

Bislang wurde stillschweigend für die Rechtmäßigkeit eines nach "UZwGBw i.V.m. Art. 87 a Abs. 3 GG" zu vollziehenden Waffengebrauchs vorausgesetzt, daß er mit dem Ziel erfolgen müsse, den Störer angriffs- oder fluchtunfähig zu machen. Mit den "besonderen Polizeiwaffen" (z.B. Maschinengewehren, Granatwerfer,Sprengmittel) [2] ließe sich immerhin a u c h das Ziel bloßer Angriffs- und Fluchtunfähigkeit des Störers bewirken [3], mit "besonderen (schweren) Waffen" der Streitkräfte in Gestalt von Artillerie, Haubitzen, Mörsern, Raketen etc. im Einzelfall aber kaum [4]. Es bleibt damit die Frage, ob und gegebenenfalls wo Grenzen polizeirechtlich zulässiger Bewaffnung bestehen.

Im polizeirechtlichen Schrifttum [5] ist neben Hiebwaffen und Reizstoffen auch der Schußwaffengebrauch mit Pistolen, Maschinenpistolen, Gewehren und auch Maschinengewehren unproblematisch. Die darüberhinaus insbesondere zur Ausrüstung der Bereitschaftspolizei und des BGS gehörenden "Explosivmittel" (wie Handgranaten, Granatwerfer, Minen, Sprengsätze) sollen jedoch wegen ihrer

---

1) ähnlich § 15 I NW UZwG; auch § 43 I E Be PolG.
2) vgl. § 232 IV Ziff.2 SchlH LVwG; § 44 E Be PolG rechnet "Sprengmittel" nicht dazu.
3) vgl. Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87 a Rdn.56/57 Fn. 1; Keidel, S.241; a.A. etwa Ule, DVBl.1962,356, 359;ders.DVBl.1967,87of(Schranken d.Polizeibewaffnung)
4) zur Zulässigkeit vgl.Evers, AÖR 91 (1966),33 Anm.79; Jess-Mann,S. 149,165; a.A. Brunkow,S. 92; Denninger-Beye, S. 25 f; unklar Keidel, S. 241 f.
5) grundlegend dargestellt bei Keidel,S. 233 ff; Linder, z.B. S.78 ff, 107 ff, Rupprecht, Geiger-Festschrift (1974),S. 782 ff.

D

lebensvernichtenden Wirkung verfassungsrechtlichen Schranken unterliegen.

Die kontroversen Standpunkte zur Polizeibewaffnung lassen sich schon deshalb nicht auf einen Nenner bringen, weil die Vertreter [1] einer v e r f a s s u n g s r e c h t l i c h e n Begrenzung polizeilicher Bewaffnung auf das Einsatzmittel, d.h. auf bestimmte W a f f e n t y p e n als erhebliches Kriterium abstellen, während die überwiegende Gegenmeinung [2] das eigentliche Einsatzziel, damit die zu erfüllende P o l i z e i a u f g a b e (i.w.S.) für ausschlaggebend betrachtet.

Selbst wenn man zunächst als maßgebliches Kriterium den Waffentypus als solchen ansehen wollte, so zeigt sich doch, daß die hier vorgebrachten Argumente gegen einen polizeirechtlich zuzulassenden Einsatz von Explosivmitteln (aber auch "großkalibriger Artillerie") im Ergebnis nicht durchschlagen: Die behauptete Unkontrollierbarkeit und lebensvernichtende Wirkung bestimmter "besonderer (schwerer) Waffen" kann dehalb nicht als ausschlaggebendes Argument gegen ihre Zulässigkeit geltend gemacht werden, weil die Unberechenbarkeit für Handfeuerwaffen ebenso gilt [3]. Auch der schlichte Gebrauch von Handfeuerwaffen beinhaltet bereits ein T ö t u n g s r i s i k o , dennoch bleibt er als letztes Mittel auch unter diesen Umständen zur Erfüllung polizeilicher Gefahrenabwehr, den Störer angriffs- oder fluchtunfähig zu machen, statthaft [4]. Somit ergeben sich die erheblichen Gesichtspunkte für die Zulässigkeit eines als polizeilich zu qualifizierenden Waffengebrauchs aus A r t und I n t e n t i o n des Einsatzes, nicht der Schwere und Wirkungsweise der jewei-

---

1) Ule, DVBl. 1967, 869; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 3 c (S. 2518); Denninger-Beye, S. 26; kritisch Linder, S. 83ff, 92ff.
2) z.B. Evers, AöR 91 (1966), 33 mit Fn. 79, 82; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 87a Rdn. 126; Karpinski, S. 70; Linder, S. 116.
3) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 91; folgend Karpinski, S. 40.
4) vgl. Bay VerfG, Urt. v. 26.2.1968, NJW 1968, 1227; BGH, Urt. v. 20.3.1975, NJW 1975, 1831.

ligen Waffe [1]. Auch aus der Sicht des Störers ist weniger die Zulässigkeit eines bestimmten Waffentyps, als das "Ob und Wie" seiner Handhabung vorrangiges Problem [2]. Stellt man nunmehr ergänzend wie die oben genannte überwiegende Ansicht und übereinstimmend mit der These dieser Arbeit [3] auf die Rechtsnatur der als polizeilich qualifizierten A u f g a b e des Objektschutzes in Art. 87 a Abs. 3 GG und ihre indizielle Bedeutung für Mittel und Grundsätze im Einzelfall des Kompetenzvollzuges ab, so erscheint die Frage der Rechtmäßigkeit des Einsatzes bestimmter Waffen auch nach dem UZwGBw nur als sekundärer Ausfluß der vorrangigen Frage der Rechtsnatur der zu bewältigenden (polizeilichen) Aufgabe.

Insoweit ist es aber allein der S t ö r e r , der auch die Mittel zur Beseitigung der von ihm verursachten Gefahrenlage diktiert [4]. Auf diesen Zusammenhang ist im weiteren einzugehen.

cc) Waffengebrauch in den Grenzen von Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit:

Wenn nach den bisherigen Ausführungen die Tötung des Störers nicht von vornherein aus dem Rahmen des Polizeirechts herausfallen muß [5], so kann doch den Streitkräften zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben nicht schlechthin jede "besondere Waffe" auf der Grundlage des UZwGBw erlaubt sein.- Schranken bietet das UZwGBw

---

1) vgl.v.Mangoldt-Klein,zu Art.91 Anm.II 3c (S.2518); i.E. wohl auch Linder,S.96ff.
2) vgl. Jess-Mann, S. 150; folgend Karpinski, S. 69.
3) vgl. oben Einführung zu B.
4) zutr. Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.56; folgend Karpinski,S.7o;ähnlich Linder,S.116.
5) vgl. Bremer,S. 39 f; eingehend bei Drews-Wacke-Vogel-Martens,S. 331 ff; Linder, S. 99 ff; insbesondere zur Problematik des Todesschusses bei Geiselnahme z.B. Rupprecht,in Geiger-Festschrift (1974), S. 781ff, 789 ff m.w.N.

D

selbst in Gestalt der in § 12 UZwGBw verankerten Grundsätze des Übermaßverbots, nämlich der Verhältnismäßigkeit i.e.S. (Abs. 2 S. 1) und Erforderlichkeit (Abs. 1) [1], zusätzlich konkretisiert im Gebot zum Schutz Unbeteiligter in § 16 Abs. 2 S. 2 UZwGBw. Doch lassen sich diese Schranken bereits in der Praxis schwerlich realisieren: Schon ein Blick auf die Kriegswaffenliste [2] zeigt, daß die Streitkräfte nicht in der Lage wären, eine rechtsstaatlich sichere Grenze zwischen (zulässigen) "polizeilichen" und (unzulässigen) "militärischen" Waffen im Einzelfall zu ziehen, weil eine derartige Grenze weder zeitlich noch technich fixierbar besteht [3]. Im weiteren ist zu berücksichtigen, daß bereits innerhalb von Polizeigesetzen unterschiedliche Anforderungen an die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gestellt werden [4]. Hier ist das Beispiel des Schußwaffengebrauchs gegen eine Menschenmenge zu nennen (§§ 16 Abs. 2 S. 2/ 15 Abs. 2 UZwGBw): So läßt es der Gesetzgeber gezwungenermaßen zu, daß Unbeteiligte infolge der natürlichen Unberechenbarkeit von Schußwaffen (d.h. Pistole, Gewehr, aber auch Granatwerfer, Haubitze) mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet werden, ohne insoweit die jeweilige Zwangsmaßnahme zu verbieten [5]. Neuerlich lassen Polizeigesetze [6] zudem den Gebrauch "besonderer Waffen" unter Aufgabe des grundsätzlichen polizeigesetzlichen Gebots zu, den Störer nur angriffs- oder fluchtunfähig zu machen.

Selbst wenn man dieser Entwicklung nicht folgen sollte, so darf grundsätzlich doch nicht verkannt werden, daß eine derartige Forderung, Waffen nur mit dem Ziel der

---

1) dazu Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 57; zum hiesigen Begriffsgebrauch Lerche, Übermaß, S. 19, 21.
2) Neufassung v. 25.8.1963 (bekannt gemacht 17.7.1963) BGBl. I, S. 487, Teil B Ziff. I u. III; Teil A, B veröffentl. bei Hinze, Waffenrecht, Absch. A 3 a.
3) vgl. Hall, GM 1968, 148; mit überzeugenden Argumenten Keidel, S. 240 ff; ähnl. schon C. Arndt, DVBl. 1965, 191.
4) vgl. Wacke, JZ 1962, 143; Jess-Mann, S. 165; Lehnguth, S. 110 f; Karpinski, S. 69.
5) vgl. auch §§ 14 II 2/15 II NW UZwG; §§ 43 II/41 IV E-BePolG; zum Problem im UZwGBw vgl. Reindl-Roth, S. 100.
6) vgl. § 237 II SchlH LVwG; ähnl. § 14 III Hmbg. UZwG; zur Kritik Brunkow, S. 90 ff; enger § 16 IIb S. 2 NW-UZwG (Explosivmittel nur in Fällen d. Angriffsunfäh.)

Angriffs- und Fluchtunfähigkeit zu gebrauchen, vom G r u n d g e s e t z selbst nicht aufgestellt wird[1]. Die Grundrechtsgarantien von Art. 1 Abs. 1/2 Abs. 1/ 102 /19 Abs. 2 GG verbieten nur die V e r n i c h t u n g des Störers als Selbstzweck, nicht dessen u n v e r m e i d l i c h e Tötung bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben[2], soweit diese nicht durch eine umfassende Lockerung des Schußwaffengebrauchsrechts zur Beeinträchtigung des "Grundrechts auf Leben" (Art. 2 Abs. 2 GG) als Rechtsinstitut der Gemeinschaft führt[3]. Dahingehende Tendenzen sind jedoch nicht erkennbar. Selbst der im übrigen nicht widerspruchsfreie Art. 2 Abs. 2 MRK[4] läßt die Tötung eines Menschen zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben grundsätzlich zu[5]. Somit ist das Schießen mit dem Ziel der Flucht- und Angriffsunfähigkeit letztlich nur Ausdruck der in der Verfassung im übrigen enthaltenen allgemeinen Vorstellungen der V e r h ä l t n i s m ä ß i g k e i t und Pflichten-/Güterkollision[6]. Sie verlangen für hoheitliche Eingriffe die Beachtung der Angemessenheit des Mittels zum erstrebten Erfolg.

Durch diese verfassungsrechtlichen Vorstellungen werden in erster Linie u n m i t t e l b a r die Aufgaben polizeilicher Gefahrenabwehr, im Gefolge davon auch die Mittel zu ihrer Bewältigung und die Art ihres Gebrauchs im Einzelfall festgelegt[7]. Erst in zweiter Linie wird dieses Ziel auch durch die Gebote polizeilicher Gefahrenabwehr in der Weise erfüllt, wie sie in

---

1) mit Einz. bereits Keidel, S. 241.
2) vgl. Evers, AÖR 91 (1966), 33 ff; Dürig, in Maunz-Dürig-(1968), zu Art. 143 Rdn. 13; zu den Grundrechtsschranken insges. Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I, 8. Aufl. (1975), S. 332 ff.
3) zutr. Einschränkung bei Lerche, Übermaß, S. 236ff; ders. Gutachten, S. 38. R. Krüger, Kriminalistik 1975, 444.
4) Konvention zum Schutze der Menschenrechte u. Grundfreiheiten v. 11.11.1950 (BGBl. 1952 II, S. 685).
5) str. im Zusammenhang mit dem Sachgüterschutz, vgl. eingehend Linder, S. 132 ff m.w.N.; umfassend begutachtet jetzt von Lerche, Gutachten, S. 22 ff; Merten, Gutachten, S. 26 ff.
6) grundl. bereits Keidel, S. 241ff; Linder, S. 101f; Schwabe, JZ 1974, 634 ff, Rupprecht, Geiger-Festschrift (1974), 786ff
7) ähnl. Denninger-Beye, S. 21; a.A. Ule, DVBl. 1967, 870.

den allgemeinen Polizeigesetzen auf der Ebene des einfachen Gesetzgebers enthalten sind.

Für die Aufgabe des Objektschutzes in Art. 87 a Abs. 3 GG und die Bedingungen des Waffengebrauches folgt daraus, daß den Streitkräften (wie Polizeivollzugskräften) die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem UZwGBw i.V.m. dem Art. 87 a Abs. 3 S. 1/2 GG erforderlichen, a n g e m e s s e n e n G e g e n m i t t e l erlaubt sein müssen, soweit deren r e a k t i v e A n w e n d u n g von den Störern nach Art und Umfang der Störung selbst veranlaßt wird [1].
Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich verankerten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wird die polizeigesetzliche Forderung, den Störer angriffs- oder fluchtunfähig zu machen, in gewisser Weise relativiert: Es muß beim Waffengebrauch zumindest dieses Ziel v e r f o l g t werden, ohne daß prinzipiell Waffen wie Explosivmittel oder schwere Artillerie unzulässig wären, mit denen mehr oder weniger gezieltes Schießen nicht möglich ist [2].

Somit wird es insbesondere von der I n t e n s i t ä t des Angriffs (Persönlichkeit und Bewaffnung der Störer), der R a n g o r d n u n g des angegriffenen Rechtsgutes im Hinblick auf die Wertordnung des GG und dem G r a d der dem Rechtsgut drohenden Gefahr abhängen [3], mit welcher Waffe und in welcher Weise unmittelbar gegen die Störer vorzugehen ist.

---

1) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 56; Bremer, S. 41; Bernet-Groß, HSOG, §2 Anm. 4; Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I, 8. Aufl. (1975), S. 330, 333; Karpinski, S. 69f; Keidel, S. 237; a.A. insbes. Ule, z.B. DÖV 1968, 123ff.

2) vgl. Evers, AÖR 91 (1966), 33, 35; folgend Bremer, 39; Dürig, ebd. zu Art. 143 Rdn. 13, zu Art. 87a Rdn. 56f; ähnlich Linder, S. 77 f/99 f; Keidel, S. 80 f.

3) zu diesen Voraussetzungen hoheitlicher Eingriffe im Falle von Spannungsverhältnissen im Grundrechtsbereich vgl. Rupprecht, Geiger-Festschrift (1974), S. 782 ff, 788.

dd) Waffengebrauch auf der Grundlage einer Pflichten- und Rechtsgüterabwägung:

Der hiesige Lösungsvorschlag läuft demnach darauf hinaus, das Abwägungsprinzip [1] kollidierender Güter und Pflichten als wesentlichen Maßstab zur Konkretisierung der jeweiligen Polizeiaufgabe, auch des Waffengebrauchs und auch im Falle des UZwGBw heranzuziehen. Wenn daraufhin der Tod einzelner wie vieler Störer im Einzelfall als unumgänglich inkaufgenommen werden muß [2], so entspricht dies der grundrechtlichen Wertordnung des GG doch nur als Ergebnis einer sorgfältigen Pflichten- und Rechtsgüterabwägung, wobei der Tod der e i n z i g e Ausweg ist, um ein "höherwertiges Rechtsgut" zu retten. Als "höherwertige Rechtsgüter" kommen neben dem Leben (z.B. der Geisel) auch die G e s u n d h e i t [3] infrage. Die angestellten Überlegungen verbieten aber auch nicht, auch andere höherwertige Rechtsgüter der G e m e i n s c h a f t [4] - also auch Objekte i.S. Art. 87 a Abs. 3 GG - nach Lage des Falles bei der Pflichten- und Rechtsgüterkollision ausschlaggebend sein zu lassen. Klarstellend sei erneut darauf hingewiesen, daß mit dieser Lösung nicht die Rechtfertigung polizeilichen Handelns in Extremfällen unmittelbaren Zwanges über die in polizeilichen Schußwaffenbestimmungen (aber dem UZwGBw nicht) enthaltenen "Notrechtsvorbehalte" [5] versucht

---

1) dazu vgl. Lerche, Übermaß, S. 125 ff; Hesse, VerfR, S. 28ff. (Konkordanzlehre); wie hier Denninger-Beye, S. 16; Linder, S. 98 These 11.

2) grundlegend Lerche, Übermaß, S. 129 ff; i.E. auch Rupprecht, ebd. S. 789; Keidel, S. 241 f, 248; Linder, S. 92ff/87 ff; a.A. die Verfechter verfr. Schranken der Polizeibewaffnung; z.B. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 3 c (S. 2518) m.w.N.

3) vgl. § 41 II E BePolG (1975) sehr eng All. Begr. 3.44 (S. 16)

4) weitgehend Sachgüterschutz nach Lerche, Gutachten, S. 42, 48; Merten, Gutachten, S. 29; Rupprecht, ebd. S. 787 mit Fn. 34 (z.B. Tanklager, Objekte mit besonders hohem Sachwert wie ein "Jumbojet").

5) dazu oben 2. Teil, 1. Absch. C III 1, 2; auch § 35 II E Be PolG (1975); § 10 III UZwG; § 225 II SchlH LVwG; § 17 NWUZwG.

D

werden soll. Die Streitfrage [1] der Geltung von Notwehr- und Nothilfebestimmungen für hoheitliche Eingriffe kann an dieser Stelle schon deshalb dahingestellt bleiben, weil die oben erörterten weitreichenden Eingriffe in die Grundrechte nach hiesigen Vorstellungen eindeutig auf öffentlich-rechtlicher Grundlage - hier des UZwGBw-erfolgen sollen. Insoweit ist allerdings eine Ergänzung des § 16 Abs. 2 UZwGBw dahingehend zu empfehlen, daß eine Tötung des Störers dann zulässig ist, wenn sie das einzige Mittel zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben oder vergleichbar h o c h w e r t i g e Rechtsgüter der Gemeinschaft ist. Damit wäre zugleich eine Überdehnung des Begriffs "Angriffsunfähigkeit" [2] auch auf die Fälle unumgänglicher Tötung des Störers vermieden. Allerdings mag die gesetzlich zugelassene Tötung von Menschen zur Abwehr von Gewalt gegen S a c h g ü t e r (in Ausübung hoheitlicher Gewalt) im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 lit.a MRK zweifelhaft erscheinen[3].

Doch ist diese Bestimmung weder eindeutig noch in ihrer Wertung folgerichtig, wie bereits mehrfach dargelegt und an dieser Stelle nicht im einzelnen wiederholt werden kann [4].

---

1) sie werden einerseits als sowohl pers.Notrecht des Beamten wie als Rechtsgrund f.hoheitl.Handeln angesehen (z.B.Pioch,UZwG,S.169;Drews-Wacke,7.Aufl.S.372), zum anderen als individuelles Recht(nicht Pflicht)des Beamten zur pers.Verteidigung gelegentl.hoheitlichen Handelns betrachtet(z.B.Blei,JZ 1955,621;Linder, S.172ff);zum Streitstand Kinner,MDR 1974,631ff;insges. Drews-Wacke-Vogel-Martens,Bd.I,8.Aufl.(1975),S.331ff.

2) zu extensiv Winterfeld,NJW 1972,1883;wie hier Krüger, NJW 1973,2;Schwabe,JZ 1974,638.

3) so z.B.Dürig,aaO.zu Art.1 Rdn.62;Linder,S.132ffm.w.N. z.T.dagegen Drews-Wacke-Vogel-Martens,ebd.S.332;E BePolG(1975)schließt den Todesschuß zugunsten d.Sachgüterschutzes aus;vgl.zu §42,Begründg.S.78f.

4) die eigentl.relevante Einschränkg.des lit.a von Art.2 Abs.2MRK liegt nicht in der"Verteidigung von Menschen" (nicht Sachen)sondern i.d.Klausel"gegenüber rechtswidriger Gewaltanwendg"(vgl.Lerche,Gutacht.S.23ff). Zum anderen enthält der Art.2Abs.2MRK eineder dtsch.. Rechtstradition(bezügl.der Notwehrfähigkeit jeglichen Gutes)widersprechende Einengung.Diese Einengung ist zudem in sich widersprüchl.(Einz.bei Merten,Gutachten S.26ff);denn Art.2 Abs.2MRK läßt wohl Gefahren für bedeutende Sachgüter in lit.a.außer Betracht,behandelt erstaunlicherw.in lit.b.dieTötung aber selbst dann nicht als Verletzg.des Art.2MRK,wenn sie(nur)zur Durchführg.einer ordnungsgem.Festnahme oderzur Verhinderung d.Entweichens erfolgt.

ee) Zwischenergebnis:

Eine auch nur reaktive Anwendung "besonderer(schwerer) Waffen" wie Artillerie,Mörser,Haubitzen etc. läßt sich nach den auch in dieser Untersuchung verfolgten Grundsätzen a d ä q u a t e r Gegenwehr [1] bei Wachaufgaben i.S. Art. 87 a Abs. 3 GG (noch) nicht vorstellen. Selbst wenn das UZwGBw in extremsten Situationen einen derartigen Waffeneinsatz gestatten kann [2], so stellen derartige Störungen doch bereits den Übergang zum "Inneren Notstand" i.S. Art. 87 a Abs. 4 GG dar. Im Zusammenhang mit Objektschutzaufgaben i.S. Art. 87 a Abs. 3 GG ist nach Zahl, Art wie Bewaffnung potentieller Störer allerdings mit einem Einsatz von Explosivmitteln durch Streitkräfte schon deshalb zu rechnen, weil auch Sabotagetrupps und Sympathisanten fremder Mächte im Verteidigungs- oder Spannungsfall Waffen wie Handgranaten, Minen und Sprengstoff zu Sabotagezwecken bei sich führen werden [3].
Für die weiteren Untersuchungen im Zusammenhang mit dem "Inneren Notstand" ist das bereits an dieser Stelle erzielte Ergebnis von Bedeutung, daß die Streitkräfte auf der Grundlage des UZwGBw zumindest verfassungsrechtlich auch zum Einsatz solcher "besonderer (schwerer) Waffen" ermächtigt sind, die zwar herkömmlich nicht zur Ausrüstung der Polizeivollzugskräfte gehören [4], welche die Streitkräfte jedoch zur Erfüllung der ihnen zuerkannten Aufgabe allgemein - polizeilicher Gefahrenabwehr im Schutz ziviler Objekte des Art. 87 a Abs. 3 GG benötigen. Ein unter Abwägung von kollidie-

---

1) vgl.Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.56126; auch § 44 I(1) E BePolG(1975)läßt MG u.Handgranaten gegen Personen nur zu,wenn diese selbst derartige Waffen gebraucht haben;ähnl.§ 16II lit.a NW UZwG.

2) vgl.Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.129ff;nicht aktuell sind Giftgase,Flammenwerfer etc.,vgl.Bremer,S.41;Linder, S.71,74 f; Brunkow, S. 115 ff.

3) vgl. Karpinski, S.70; i.E.auch Brunkow, S. 96 f.

4) der Landesgesetzgeber will schon den Einsatz der "besonderen Waffen" auf Fälle des "Inneren Notstandes" beschränken,vgl.§ 236 I SchlH LVwG;unklar ist,welche Waffen nach § 36 V E Be PolG(1975) zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben(über die in § 36 IV genannten hinaus)zulässig sein sollen(Begründung S.72 nennt z.B. andere Schlaggeräte als den Schlagstock).

E

renden Gütern und Pflichten erfolgender Waffeneinsatz, der seiner grundsätzlichen I n t e n t i o n nach mit dem Ziel erfolgt, die Angriffs- und Fluchtunfähigkeit des Störers zu bewirken, genügt danach dem auch für das UZwGBw maßgeblichen Verfassungsprinzip der Verhältnismäßigkeit [1]. Das darüber hinaus bestehende Bedenken im Einzelfall, wie dem Gebot der Erforderlichkeit des Einsatzes schonendster Mittel in der Praxis Rechnung getragen werden kann, ist im wesentlichen eine Frage des Waffengebrauchs im "Inneren Notstand" (Art. 87 a Abs. 4 GG) und wird dort zu behandeln sein.

E. Anhang: Objektschutz- und Verkehrsregelungsbefugnisse im Spannungs- und Verteidigungsfall nach dem Bundesleistungsgesetz (BLG) [2]:

Im Hinblick auf die Realisierung der in Art. 87 a Abs. 3 GG zuerkannten Aufgaben kann es erforderlich werden, daß die Streitkräfte vorbereitende und begleitende Maßnahmen ergreifen und auch in Rechte unbeteiligter Dritte eingreifen müssen. Es kann z.B. im Interesse eines effektiven Objektschutzes notwendig werden, Sperrzonen [3] um gefährdete Objekte zu errichten, Postenstände auf Nachbargrundstücke einzurichten oder für den Objektschutz hinderliche Anlagen zu beseitigen, aber auch fremde Häuser zu besetzen. Hierzu ermächtigt Art. 87 a Abs. 3 GG bekanntlich nicht [4]. Derartige Maßnahmen sind grundsätzlich auf das Bundesleistungsgesetz zu stützen.

---

1) vgl. Dürig, aaO., zu Art. 87 a Rdn. 56, 126; Keidel, S. 241; Karpinski, S. 70.
2) i.d.F. v. 27.9.1961 (BGBl.I,S. 1769)zuletzt geändert am 2.3.1974 (BGBl.I,S.469);DurchführungsVO(BGBl.I,S.786); zum Rechtscharakter vgl. Keidel,S. 213 f.
3) Sperrbereiche größeren Ausmaßes, die nicht unter § 2 II 2 UZwGBw fallen;vgl. Jess-Mann, S. 91 ff; z.T. abweichend Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 84.
4) h.M. - vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 58; Rauschning, in v.Münch (BVwR),S.234 f;Lehnguth, S. 111 ff; - a.A. Karpinski, S. 54 f, 55 mit Fn. 132.

I. Objektschutzbefugnisse nach §§ 83/68 BLG:

Selbst noch im Verteidigungsfall oder nach sonstiger besonderer Feststellung der Notwendigkeit, Einsatzfähigkeit oder Operationsfreiheit der Streitkräfte herzustellen (§ 83 BLG), werden die für Verteidigungszwecke (§ 1 I Ziff. 2 BLG) benötigten Gegenstände - wie z.B. Grundstücke(§ 2 I Ziff. 5 BLG)oder Räume(§ 2 Abs. 2 BLG) - von den Behörden der B u n d e s w e h r v e r w a l t u n g selbständig zur Überlassung angefordert (§ 5 Abs. 2 BLG). Nicht erst in dieser Situation ist das förmliche Anforderungsverfahren (§§ 35 ff BLG) zur Konfliktvorsorge zu langwierig. In Konfliktfällen würde sich gar eine Einbeziehung bislang ausgelassener Schutzobjekte nach diesem schwerfälligen Verfahren als praktisch kaum mehr möglich erweisen. Für Manöver und Übungen gelten - soweit sie der Vorbereitung der Verteidigung im Sinne § 1 I Ziff. 2 BLG dienen - die besonderen Regelungen für "Manöver und Übungen" gem. §§ 66 ff BLG[2]. Immerhin sieht das Bundesleistungsgesetz für Krisensituationen im Zusammenhang mit diesen Bestimmungen auch Rechte der Streitkräfte zu selbständiger Inanspruchnahme benötigter Gegenstände vor, wenn im Rahmen von Übungen vorbereitende Verteidigungsmaßnahmen erforderlich sind[3]. Wenn die Bundesregierung i.S. § 83 BlG feststellt, daß die Herstellung der Einsatzfähigkeit oder die Sicherung der Operationsfreiheit der Truppen notwendig ist [4], so läßt § 83 BLG Ausnahmen von Beschränkungen des Manöverrechts zu, um in Manövern und Übungen notwendige vorbereitende Verteidigungsmaßnahmen durchführen zu können. Dann dürfen die Truppen unter anderem nicht nur Grundstücke überqueren, vorübergehend besetzen oder zeit-

---

1) dazu vgl. Dürig, ebd.Rdn . 58 Fn.5; Puder, BWV 1974, 73.
2) vgl. Bauch-Danckelmann-Kerst, BLG,§ 1 Anm.1 ,vor § 66 Anm. 1.
3) vgl. Bauch-Danckelmann-Kerst, BLG, § 83 Anm. 1,3; Puder, BWV 1974, 73 ff.
4) Art. 80 a /115 b würden diese Feststellung umschliessen; vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.58 Fn.5.

E

weilig sperren (§ 68 Abs. 1 BLG) [1], sondern auch öffentliche Verkehrswege in Ausnahmefällen ganz oder teilweise für den öffentlichen Verkehr sperren (§§ 69/70 Abs.1 BLG).

Fraglich bleibt jedoch, ob bei n i c h t vorbereiteten Objektschutzmaßnahmen die Rechte der Streitkräfte zur selbständigen Inanspruchnahme von Liegenschaften der Sache nach hinreichen: Nach § 83 i.V.m. § 68 Abs. 2 Nr. 1 BLG dürfen die Streitkräfte zwar ohne besondere Einwilligung des Berechtigten "bebaute Grundstücke" vorübergehend besetzen bzw. sperren. Insbesondere im Hinblick auf die Grundrechtsgeltung von Art. 13 Abs. 3 i.V.m. Art. 19 Abs. 1,2 GG sowie die restriktive Interpretation von Ausnahmeregelungen erscheint aber ein Recht derStreitkräfte zum B e s e t z e n v o n W o h n u n g e n u n d H ä u s e r n zweifelhaft: Die Befreiung von den Fesseln des Manöverrechts gewährt der Gesetzgeber in § 68 Abs. 2 Nr. 1 BLG für "bebaute Grundstücke", die er im Hinblick auf § 68 Abs. 1 BLG mit den dort erfaßten "Grundstücken" gleichbehandelt wissen will. Da der Gesetzgeber aber in § 2 Abs. 1 Ziff. 5 BLG auf "unbebaute Grundstücke" oder "freie Flächen von unbebauten Grundstücken" einerseits und gesondert auf "bauliche Anlagen" (oder Teile davon) andererseits abstellt, kann ein selbständiges Recht der Streitkräfte zur Haus- oder Wohnungsbesetzung bei Durchführung von Objektschutzmaßnahmen nicht angenommen werden [2].

Ob der Gesetzgeber unter anderem hieraus die Notwendigkeit einer Überarbeitung des BLG ableiten will, mag unter Berücksichtigung der auch in den genannten Fällen anwendbaren Grundsätze des "polizeilichen Notstandes" [3] zwar dahingestellt bleiben können, aber zu empfehlen

---

1) nach Lehnguth, S. 111 ff handelt es sich dabei um "Realakte".

2) sinngemäß Puder, BWV 1974,73 ff; vgl. auch den Wortlaut von § 33 I Nr. 1 BGSG1972; sehr weitgehende Befreiung von den Formalien des BLG durch Karpinski,S.55.

3) K. Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.85 (S.28);Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.58;folgend Karpinski,S.55 Fn.133.

sein. Denn nach den engen Grenzen des besagten Rechtsinstituts wären die Streitkräfte z.B. zu einer Wohnungsbesetzung nur dann berechtigt, wenn Objekte i.S. Art. 87 a Abs. 3 GG bereits Gegenstand feindlicher Aktionen wären oder solche Aktionen unmittelbar bevorstünden und geeignete Maßnahmen nach dem BLG nicht mehr getroffen werden könnten.

II. Verkehrsregelungsbefugnisse nach §§ 70 Abs. 1 S. 2/ 83 BLG:

Sowohl dogmatisch, als auch in der Sache (dem Umfang nach) bestehen Unterschiede zwischen den Vollzugskompetenzen aufgrund Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2. Alt GG und jenen bereits durch den Verteidigungsauftrag legitimierten Verkehrsregelungsbefugnissen des M a n ö v e r r e c h t s in § 70 Abs. 1 S. 2 BLG. Danach sind die Streitkräfte zur völligen oder teilweisen Sperrung öffentlicher Verkehrswege nach Vereinbarung mit den zuständigen Behörden berechtigt. Da diese Befugnis den Streitkräften auch außerhalb des Spannungs- und Verteidigungsfalles zusteht, wird sie nur im Falle einer Feststellung der Bundesregierung nach § 83 BLG der Sache nach von der Ermächtigung des Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2. Alt. GG mitumfaßt. Weitergehend als §§ 70 Abs. 1 S. 2/ 83 BLG schließt aber die zivile Verkehrsregelungsbefugnis des Art. 87 a Abs. 3 GG allgemeine verkehrslenkende Maßnahmen nach § 36 Abs. 1-4 StVO ein, wenn auch begrenzt durch die Erforderlichkeitskriterien des Art. 87a Abs. 3 S. 1 GG. Zu beachten ist, daß zu dem Bereich der v e r k e h r s l e i t e n d e n Maßnahmen bekanntlich nicht die militärischen Sonderrechte zu einer mehr als verkehrsüblichen Benutzung öffentlicher Verkehrswege zählen, wie sie in § 35 Abs. 1-3 StVO [1] und in § 70 Abs. 1 S. 1 BLG [2] geregelt sind. Hierbei ist er-

---

1) in Fällen der Erlaubnis: vgl. Dürig, ebd. Rdn. 58 ff, 60 f; insgesamt Lehnguth, S. 114 ff, 117 ff.
2) für Manöverfälle erlaubnisfrei auszuüben.

F

heblich, daß nur dann die Sonderrechte des § 35 StVO weitergehender als die entsprechenden Befugnisse des BLG sind, wenn gem. § 35 Abs. 4 StVO in allen Fällen notstandsverfassungsrechtlicher Einsätze die Streitkräfte von den vorgeschriebenen Erlaubnis- und Vereinbarungspflichten befreit werden [1].

F. Schlußfolgerungen:

I. Die den Streitkräften mit Art. 87 a Abs. 3 GG zuerkannten 3 Kompetenzen im Verteidigungs- und Spannungsfall (Art. 115 a/80a GG) stellen insgesamt Aufgaben allgemein - polizeilicher Gefahrenabwehr dar (B I - IV) [2]. Die in Abs. 3 S. 1 eingeräumten Kompetenzen zum Schutz ziviler Objekte gegen Zivilstörer und zur Regelung des Zivilverkehrs entstehen automatisch kraft Verfassung (B II 1, 2). Im Falle des Schutzes ziviler Objekte gem. Abs. 3 S. 2 entsteht die Befugnis erst im Vollzug eines zusätzlichen, besonderen Übertragungsabkommens [3] zwischen den Spitzen der Exekutive von Bund und Ländern (A II, B III-IV 1).

II. Bei den O b j e k t e n i.S. Abs. 3 S. 1 handelt es sich unter Berücksichtigung der in dieser Bestimmung enthaltenen Begrenzungsformel um solche zivile Objekte, deren Sicherung im Hinblick auf logistische Maßnahmen zumindest wesentlicher Teile der Streitkräfte von existentieller Bedeutung ist und für deren Gefährdung (z.B. durch Sabotagetrupps) sichere Anhaltspunkte gegeben sind, die zudem eine Ausweitung zu militärischen Kampfhandlungen erwarten lassen [4]. - Demgegenüber erfaßt Abs. 3 S. 2 "beliebige andere zivile Objekte" [5], deren jeweiliger Schutz durch die Streitkräfte im Hin-

---

1) eine Vereinbarung nach § 35 StVO macht eine solche nach § 70 I BLG überflüssig; vgl. Bauch-Danckelmann-Karst, BLG, § 70 Anm. 1.
2) vgl.z.B. Keidel, S. 52, 56, 58 ff.
3) dazu z.B. Brunkow, S. 101 f.
4) im Anschluß an Karpinski, S. 49 f.
5) Seifert-Geeb, Das Bundesrecht I A 10, S. 160.

blick auf die Unterstützungsformel im Interesse polizeilicher Maßnahmen (gegen Zivilstörer) erfolgt.

III. Als Teil der B u n d e s e x e k u t i v e (CI) sind die Streitkräfte bei der Ausübung der ihnen mit Art. 87 a Abs. 3 GG zugewiesenen Kompetenzen grundsätzlich weisungsunabhängig von zivilen Stellen (CII 1). Im Falle des Objektschutzes aufgrund Übertragung (Abs.3 S. 2) haben sich die Streitkräfte jedoch den länderseitig gesetzten Zielen allgemeiner Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit den jeweiligen Objektschutzmaßnahmen insoweit unterzuordnen [1], als Weisungen der zuständigen Landesminister zur K o o r d i n a t i o n von Mitteln und Maßnahmen aller Beteiligten erteilt werden (CII 2).

IV. Als Rechtsgrundlagen für den Kompetenzvollzug kommen im Hinblick auf den materiell-polizeilichen Rechtscharakter der Kompetenzzuweisungen in Art. 87 a Abs. 3 GG und den Rechtsstatus der Streitkräfte nur Normen polizeilicher Natur des Bundes infrage [2] (DI 1 c, d):
1) Als Rechtsgrundlage für Einzeleingriffe zum Schutz ziviler Objekte im Verteidigungs- und Spannungsfalle sind derzeit die jeweiligen Bestimmungen des "UZwGBw i.V.m. Art. 87 a Abs.3(1bzw.2) GG" in verfassungsbezogener Normerweiterung [3] einer analogen Anwendung des UZwGBw aus rechtsstaatlichen Gründen vorzuziehen (DI 1 e). Auf der Grundlage der hiesigen Lösung wird der räumliche und gegenständliche Geltungsbereich des UZwGBw auf Objekte i.S. Art. 87 a Abs. 3 GG erweitert, vorbereitende und begleitende Objektschutzmaßnahmen sind jedoch auch in diesem Falle auf das Bundesleistungsgesetz (BLG) zu stützen [4] (E).

---

1) vgl. AB 1968, S. 13,14; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 79.
2) h.M.-z.B. Keidel, S. 188 ff mit Einz. zum Meinungsstand.
3) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 55, 82.
4) vgl. dazu K. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 82 ff.

F

2) Der Vollzug der zivilen Verkehrsregelungsbefugnis (D I 2) hat derzeit in entsprechender Weise bis zu einer Novellierung auf der Grundlage von "§ 36 StVO i.V.m. Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2. Alt GG" zu erfolgen. Einzelweisungen der Streitkräfte gegenüber dem Zivilverkehr sind durch § 36 Abs. 2-4 StVO legitimiert. Davon unberührt bleiben die unmittelbar aus dem Verteidigungsauftrag i.S. Art. 73 Nr. 1/87 a Abs. 1 GG resultierenden Vorrechte gem. § 35 StVO (Vorfahrt) [1] und gem. § 70 Abs. 1 S. 2 BLG (Straßenbenutzung).

3) Die zwangsweise Durchsetzung der ihrer Art nach polizeirechtlichen Befugnisse des UZwGBw [2] kann de lege lata im Falle des Waffengebrauchs mit allen polizeilich zugelassenen Waffen (dazu § 10 Abs. 4 UZwGBw) einschließlich von Explosivmitteln (§ 18 UZwGBw) erfolgen[3]. (DII 2b). Zumindest ihr Einsatz, möglicherweise selbst der von "besonderen (schweren) Waffen" des herkömmlich militärischen Waffenarsenals (z.B. Artillerie, Haubitzen, Mörser) auch zum S a c h g ü t e r - schutz ist aufgrund des UZwGBw verfassungsrechtlich [4], wenn nicht gar polizeirechtlich nach den Grundsätzen kollidierender Pflichten und Rechtsgüter (Konkordanzlehre) zulässig, soweit beim Gebrauch derartiger Waffen der vielfach unvermeidliche Tod [5] des auf andere Weise nicht angriffs- oder fluchtunfähig zu machenden Störers zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Gefahrenabwehr i.S. § 12 UZwGBw verhältnismäßig und erforderlich ist. (DII 2 b dd).

4) Der Gesetzgeber sollte jedoch neben der Anpassung des gegenständlichen Bereichs des UZwGBw auch im Bereich des Waffengebrauchsrechtes z.B. in § 16 Abs. 2 UZwGBw eine auch polizeirechtlich klarstellende Rege-

---

1) vgl. Lehnguth, S. 114 ff.
2) vgl. Jess-Mann, S. 52 f, 56
3) vgl. z.B. Keidel, S. 241 f; Einz.bei Lehnguth, S. 97 ff, 101 ff.
4) vgl.z.B. R.Krüger, Kriminalistik 1975,444; zu Bedenken aus Art. 2 II MRK vgl. Linder, S. 132 ff.
5) zum Problem des poliz.Todesschusses bei Geiselnahme vgl.Rupprecht,Geiger-Festschrift(1974),S.787 mit Fn.34; im übrigen Lerche,Gutachten,S.40ff,42,48;Merten, Gutachten,S.12 ff,29 jeweils zu § 41 II EBe PolG (1974) mit umfassender Würdigung.

lung [1] im Zusammenhang mit den Fragen der Tötung des Störers als ultima ratio polizeilichen Zwangsmitteleinsatzes vorsehen, wonach eine Tötung , von Leib- und Lebensgefahr abgesehen , auch bei unmittelbarer Gefahr für vergleichbar höherwertige Rechtsgüter der Gemeinschaft [2] (z.B. i.S. von Objekten des Art. 87 a Abs. 3 GG) zu deren Rettung zugelassen wird (D II 2 b dd, ee).

---

1) zur Notwendigkeit und Zulässigkeit vgl. R. Krüger, Kriminalistik 1975, 442-444 m.w.N.
2) im Ansatz bei Lerche, Gutachten, S. 48 f; a.A. Hesse, Verf R, S. 28 ff.

3. Abschnitt: Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte beim Schutz ziviler Objekte und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer im sog. "Inneren Notstand" (Art. 87 a Abs. 4 GG):

Die mit Art. 87 a Abs. 4 GG eröffnete Möglichkeit, die Streitkräfte auch im sog. "Inneren Notstand" [1] in den Grenzen des Art. 9 Abs. 3 S. 3 GG (Arbeitskampfschutz)[2] einzusetzen, ist nicht nur im parlamentarischen Raum [3], sondern auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung bis auf den heutigen Tag heftig umstritten [4]. Bei dieser Vorschrift tauchten die größten inhaltlichen und dogmatischen Probleme auf, eine vom Belagerungszustand (Art. 68 BRV) und der Diktatur (Art. 48 Abs. 2 WRV) überkommenen Stils [5] abweichende Regelung des Inneneinsatzes von Streitkräften zur Bewältigung existentieller Notlagen zu treffen. Es mußte eine Vorschrift gefunden werden, die sich vorgestellten Gefährdungen durch bewaffnete Aufstände gewachsen zeigt, ohne zugleich in gefährlicher Weise einerseits große Teile der Verfassung nach den Vorbildern des historischen Ausnahmerechts zu suspendieren [6], bzw. andererseits demokratische Grundprinzipien oder föderative Strukturen des Bundestaates anzutasten [7].

---

1) im engeren Sinne als Form des "Staatsnotstands"(oben 1.Teil,2.Absch. C II)vgl.Parche, S.11 ff,17 mit Einz.
2) dazu einerseits Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog zu Art. 87 a Rdn.114;andererseits Glückert,S. 119 ff.
3) vgl. dazu z.B.Schlegelberger, Benda, Evers in 3.Hearing, S. 1 ff, 28 f, 70 ff.
4) vgl.insbes. Hoffmann, S.97 ff;Hall, GM 1968,148 ff; ders. JZ 1970,355 f; Schnupp,Die Polizei 1967,361; Seifert, KJ 1968,17 ff;neuerdings z.B.Hesse,Verf R (1975),S.303; Stein, StL(1975),S.273;Linder, S. 116ff; Parche, S.189 ff;Keidel, S. 78 ff; Lehnguth, S. 69 ff, 150 ff; Karpinski, S. 17 ff; Brunkow, S. 104 ff; dazu die Kommentar-Literatur.
5) dazu 1. Teil, 3. Absch. B II, III.
6) zu diesen Fragen insbesondere RE 1960, S. 7 ff; Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 1 ff.
7) zu Anforderungen an eine Notstandsverfassung vgl. Twenhöven, S. 51 ff.

Als erheblich im Zusammenhang mit Art. 87 a Abs. 4 GG erschien danach die Frage, ob den Streitkräften eine den historischen Ausnahmeregelungen vergleichbare Aufgabenstellung zuerkannt werden sollte, erfüllbar nach kriegsvölkerrechtlichen oder doch Grundsätzen "sui generis", oder aber eine Ausübung materiell polizeilicher Sicherungsaufgaben aus eigenem Recht gestattet werden sollte, mehr oder weniger beschränkt durch polizeirechtliche Grundsätze auch im Notstandsfall [1].

A. Die gesetzlichen Voraussetzungen der zugewiesenen Kompetenzen:

Ohne Rücksicht und unabhängig von der Feststellung des Verteidigungs- oder Spannungsfalles [2] ist im sog. "Inneren Notstand" des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG eine Verwendung der Streitkräfte "zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer" vorgesehen. Ohne einen weiteren formellen Erklärungsakt (wie im Recht des Belagerungszustandes und der Diktatur [3]) ist ein Einsatz der Streitkräfte beim Vorliegen dreier kumulativer Voraussetzungen zulässig [4]: Es muß zunächst eine drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes gegeben sein. Zweitens müssen die Voraussetzungen des Art. 91 Abs. 2 GG vorliegen [5], womit gesagt sein soll, daß das Bundesland, das von der Gefahr bedroht ist, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage sein darf [6]. Drittens setzt ein Einsatz der Streitkräfte im Falle Art. 87 a Abs. 4 GG voraus, daß die Polizeivollzugskräfte sowie der Bun-

1) zur Problematik vgl. RE 1967, S. 23 ff; AB 1968, S. 14; Scheuner/Evers/Ule, 3. Hearing, S. 62 ff, 69 ff, 75 ff; Keidel, S. 12, 23; insb. Krenzler, S. 39 ff.
2) zur Frage paralleler Notstandssituationen Heidenhain, JZ 1968, 605; K. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 134.
3) zur Kritik insoweit vgl. Parche, S. 189 ff.
4) insgesamt dazu vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VII 1 (S. 2332 ff).
5) zu Art. 91 GG oben 2. Teil, 1. Absch. B; im einzelnen vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. IV, V (S. 2540 ff, 2559 ff).
6) die Voraus. Art. 91 II GG sind Bestandteil des Art. 87a IV GG; vgl. Abg. Evers, BT 5. Wp. 175. Sitzg. v. 16. 5. 1968, Sten. Ber. S. 9442 (A).

A

desgrenzschutz [1] zur Gefahrenabwehr nicht ausreichen.

I. Die drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes:

Mit Wegfall des Art. 143 GG erscheint der Begriff des "Inneren Notstandes" im Wortlaut des GG nicht mehr. Die überwiegend von der Literatur [2] nunmehr mit "Innerer Notstand" umschriebenen existentiellen Gefahrenlagen sind ohne schematische Übernahme historischer Begriffe sorgfältig auf dem Boden der Entwicklung des GG zu deuten:

Der "Innere Notstand" ist bekanntlich als Erscheinungsform des Staatsnotstandes [3] in seiner konkreten Ausgestaltung eben solchen sozialen Wandlungen unterworfen, wie die historisch zu verstehende Begriffsbildung des "Ausnahmezustandes" [4]. Die verfassungsgeschichtlichen Darlegungen haben zudem gezeigt, daß sich hinter dem Begriff "Innerer Notstand" durchaus unterschiedliche Aktivitäten verfassungsfeindlicher Kräfte gegen die Staatsgewalt verbergen können [5] - von Störungen in Gestalt der bekannten Tumulte lokalen Charakters [6] bis hin zu Ordnungsumstürzen, die seinerzeit die Verhängung des Belagerungs- und Ausnahmezustandes bzw. der Diktatur nach sich ziehen konnten [7]. In Anknüpfung an diese verfassungsgeschichtlichen Erkenntnisse empfiehlt sich daher im Interesse begrifflicher Klarheit, im Zu-

---

1) zur Rechtsstellung u. Aufgabe vgl. oben 1. Teil, 1. Absch. II, C I; eingehend Keidel, S. 27 ff, 105 ff, 115 ff, 126 ff, 179 ff.
2) vgl. K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 134 ff; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VII vor 1 (S. 2332); Dürig, aaO. Rdn. 99; Hesse, VerfR (1975), S. 285 ff; Hoffmann, S. 86 ff.
3) zu Einz. oben 1. Teil, 2. Absch. CII; vgl. auch Krenzler, S. 33 ff.
4) oben 1. Teil, 3. Absch. B II 1; zur Begriffsvielfalt vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 4b (S. 2519 f).
5) vgl. erneut Folz, S. 29 ff, 58 ff; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 99; Parche, S. 17.
6) oben 1. Teil, 3. Absch. A I.
7) oben 1. Teil, 3. Absch. B; vgl. auch Parche, S. 11 ff, 13 ff.

sammenhang mit Art. 87 a Abs. 4/91 GG vom "Inneren Notstand"(im engeren Sinne) zu sprechen [1]. Dieser Begriff umfaßt im Unterschied zum Kommentar von Mangoldt-Klein [2] nicht auch die Fälle der Beschränkung der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 2 GG) und des Katastrophenschutzes (Art. 35 Abs. 2/3 GG), sondern allein diejenigen Erscheinungsformen des Staatsnotstandes,die durch einen "gewaltsamen Umsturz von innen heraus" [3] gekennzeichnet sind. Auf Einzelheiten ist im folgenden zurückzukommen:

1. Die zu schützenden Rechtsgüter:

Die erste Voraussetzung im Tatbestand des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG - drohende Gefahr für den Bestand und die freiheitliche demokratische Grundordnung (des Bundes oder eines Landes) - entspricht Formulierungen [4] in Art. 91 Abs. 1 GG und Art. 11 Abs. 2 GG sowie Teilformulierungen in Art. 10 Abs. 2 S. 2, 18 S. 1, Art.20 Abs. 3,4 und Art. 21 Abs. 2 GG. Kennzeichnend für diese Bestimmungen ist, daß zum Schutze oder bei Gefahr der Verletzung der jeweils genannten Rechtsgüter außergewöhnlich einschränkende und weitreichende Rechtsfolgen festgelegt werden [5].

a) Der Bestand des Bundes oder eines Landes:

Unter "Bestand" versteht das Schrifttum in statischer Betrachtungsweise die "elementarsten rechtlichen und sozialen Gegebenheiten" [6]. Dazu werden die Bevölkerung, die territoriale Integrität [7] und die Handlungs-

---

1) zu dieser begriffl.Einengung vgl.Hoffmann,S.86;Lenz, Notstandsverfassung,zu Art.35 Rdn.3; wie hier Krenzler, S. 34.
2) zu Art. 91 Anm.II 4 b (S. 2520).
3) Parche, S. 17 i.V.m. S. 1 f.
4) im einzelnen vgl.Krenzler,S.26 f,34 f; zum Widerstandsrecht Art. 20 IV GG vgl. Isensee, S.14 ff.
5) vgl. K. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 139.
6) Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 20.
7) zu eng nur die politischen Komponenten durch Hamann-Lenz, zu Art. 91 Anm. B 1, Art. 21 Anm. B 9 b.

A

fähigkeit nach außen (völkerrechtlich) wie nach innen gezählt [1]. Ähnlich sind die Bestandsgefährdungs-Elemente in § 92 Abs. 1 StGB [2] gefaßt, an denen auch die Verfassung nicht vorübergehen kann [3]. Doch wird die weitgefaßte Formel auch auf die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des inneren Rechts i.S. Art. 20 Abs. 1-3 GG bezogen werden müssen [4] und jene Grundsätze erfassen, die nicht einmal einer Verfassungsänderung nach Art. 79 Abs. 3 GG zugänglich sind (Republik,Demokratie, Sozial-und Rechtsstaat). Daraus erhellt, daß nicht der Staat in seiner abstrakten Begrifflichkeit, sondern die wehrfähigen Elemente der Staatswirklichkeit geschützt werden sollen [5].

Für den Bestand eines L a n d e s gilt das Gesagte in den Grenzen des Art. 29 GG und unter Berücksichtigung der föderativen Struktur der BRD, wie sie die Homogenitätsklausel Art. 28 GG fordert.

b) Die freiheitliche demokratische Grundordnung:

Alternativ neben dem "Bestand" nennt Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG noch als Schutzobjekt die "freiheitliche demokratische Grundordnung". Ihre Definition ist aus tragenden Verfassungsgrundsätzen zu bilden, wie sie jetzt in § 92 Abs. 2 StGB [6] zusammengestellt sind. Grundlegend bestimmte das Bundesverfassungsgericht diesen Begriff im SRP-Urteil [7] als "eine Ordnung ..., die unter Ausschluß jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleich-

1) vgl. Dürig, GG , zu Art.87a Rdn.100 m.w.N.;nur völkerrechtl.Handlungsf. nach Lenz,Notstandsverfassung,zu Art.87a Rdn.13.
2) i.d.F.vom 2.1.1975 (BGBl.I,S.1).
3) vgl.Evers,AÖR 91(1966),28 zu § 88 StGB a.F.
4) vgl.v.Mangoldt-Klein,zu Art.87a Anm.VII 1 a aa(S.2332) Parche,S.147/148 Fn. 23;a.A.Keidel,S.7 mit Fn.
5) zutreffend Parche, S. 145 ff.
6) i.d.F. vom 2.1.1975(BGBl. I,S.1);vgl. zum Begriff v. Mangoldt-Klein, zu Art. 18 Anm.IV 3b (S.533f).
7) Urt.v.23.10.1952, E 2, 1 ff (12 ff).

heit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortung der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition" [1].

Aus ihrer Aufnahme als wehrfähige Schutzgüter im Rahmen einer Notstandsverfassung muß entnommen werden, daß grundsätzlich nicht eine abstrakte, mehr theoretische Gefährdung des "Bestandes", wie der "freiheitlichen demokratischen Grundordnung", ausreichen kann. Eine Beeinträchtigung der genannten Rechtsgüter muß sich vielmehr in einer " d r o h e n d e n Gefahr" für die Ausübung der Staatsgewalt durch die legitimierten Organe konkretisieren [2].

Bei einem Vergleich der genannten Rechtsgüter ist festzustellen, daß sich die tragenden Verfassungsgrundsätze des demokratischen Verfassungsstaates weitgehend mit den Elementen des innerstaatlichen Bestandes decken [3] und letztlich zu keiner weiteren Umgrenzung der infrage kommenden potentiell gefährdeten Rechtsgüter des Art. 87 a Abs. 4/91 GG beitragen können [4]. Weil der verfassungsändernde Gesetzgeber jedoch in Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG [5] im Hinblick auf die histo-

---

1) vgl. auch KPD-Urteil v. 17.8.1956, E 5,85ff(140); zum Schrifttum z.B. Hamann-Lenz, zu Art. 21 Anm. B 9 b; Dierske, Polizeihoheit, S. 25.

2) vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VII 1a dd (S. 2333). Diese Forderung ergibt sich nicht nur wie K. Ipsen, Art 87a Rdn. 143 meint aus dem Grundsatz milit. Einschreitens als "ultima ratio", sondern schon aus dem rechtsstaatl. Bestimmtheitsgrundsatz von Tatbestandsmerkmalen.

3) zutreffend K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 142.

4) so auch Parche, S. 150 i.V.m. S. 147 mit Fn. 23; a.A. wohl Brunkow, S. 105.

5) S. 1 eingefügt durch 31. Änderungsgesetz v. 28.7.1972 (BGBl. I, S. 1305).

A

risch geläufigen Begriffe "Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit o d e r Ordnung" [1] augenscheinlich geringere Ziele voraussetzt [2], wird nicht nur die andersgeartete Gewichtigkeit, sondern vor allem die a n d e r s a r t i g e Z i e l s e t z u n g des Art. 91 GG deutlich. Gegenüber den in den historischen Vorschriften ähnlichen Charakters verschiedentlich anzutreffenden Formulierungen von "Sicherheit (und Ordnung") besteht demnach ein qualitativer Unterschied: Neben dem mehr formalen Rechtsgüterschutz im Rahmen der Bestands-Elemente tritt ergänzend eine den Verfassungszielen verpflichtete Grundordnung von Werten [3], zu deren Verwirklichung die Staatspraxis im Wandel der sozialen Verhältnisse ständig aufgerufen bleibt. Demnach erfassen Art. 87 a Abs. 4/91 GG nur Störungen mit b e s t a n d s b e d r o h e n d e r und v e r f a s s u n g s f e i n d l i c h e r (=staatsgefährdender) Zielsetzung [4].

Damit stellen die als erste Voraussetzungen im Tatbestand des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG enthaltenen Kriterien zur Umschreibung des sog. "Inneren Notstandes" aus heutiger Sicht einen vorläufigen Abschluß bislang auch dogmatisch fehlgeschlagener Bemühungen des deutschen Gesetzgebers dar, für Inneneinsätze von Streitkräften die dafür erforderlichen (militärischen) Ordnungsumstürze von den lediglich (polizeilichen) Ordnungsstörungen abzugrenzen [5]. Für die Lösung dieser Frage muß als richtungsweisend angesehen werden, daß der Gesetzgeber die nunmehr für den Streitkräfteein-

---

1) So sprechen auchdie polizeilichen Generalklauseln von "Sicherheit oder Ordnung", anders z.B.Art.48 II WRV (Sicherheit und Ordnung).
2) vgl.Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.35 Rdn.14; Bernet-Groß, HSOG, § 77 Anm.4.
3) vgl.Parche, S.149 (materielle Elemente eines bestimmten Zustandes der Staatswirklichkeit)
4) vgl.Evers, AÖR 91(1966),28; ders. in BK, zu Art.91 Rdn.16; folgend H.Schäfer, AÖR 93(1968),64; Dierske, Polizeihoheit, S.24f; ähnl. Bulla, AÖR 98(1973),349; vgl. ergänzend §§ 90 s/92/100 d II StGB, dazu Willms, S.8 f.
5) zur begrifflichen Gegenüberstellung vgl. Boldt, z.B. S. 103; im übrigen oben 1. Teil, 2. Absch. C I 2, 3 Absch. A I 1.

satz in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG übernommene Formel "drohende Gefahr für den Bestand und die freiheitliche demokratische Grundordnung" zur Umschreibung existentieller Gefahren bereits in Art. 91 GG verankert hatte, b e v o r er sich auf der Grundlage dieser Merkmale überhaupt Gedanken über eine etwaige verfassungsrechtliche Abgrenzung polizeilicher und "militärischer" Aufgaben in diesem Kompetenzbereich hat machen können [1]. Schon diese Gleichartigkeit der Rechtsgüterformeln im polizeirechtlichen Art. 91 GG und dem den Inneneinsatz der Streitkräfte im "Inneren Notstand" regelnden Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG läßt eine Gleichartigkeit der jeweiligen Aufgabenstellung von Polizei und Streitkräften für diesen Fall vermuten.

2. Die "drohende Gefahr" für die Rechtsgüter:

In Anbetracht der vorherigen Erörterungen fragt es sich, welche Voraussetzungen noch durch das Merkmal "d r o h e n d e Gefahr" (für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes) selbständig erfaßt werden sollen: So wird allgemein im Schrifttum [2] auch nur eine konkretisierende Umschreibung des Merkmals der "Gefahr" im polizeirechtlichen Sinne unternommen: Danach muß eine Verletzung der besagten Rechtsgüter z.B. "ernstlich bevorstehen" [3] oder "sehr wahrscheinlich" [4] sein. Die Gefahrenschwelle braucht allerdings nicht diejenige Höhe zu erreichen, wie sie für die subsidiäre Ausübung des Widerstandsrechts nach Art. 20 Abs. 4 GG zu fordern wäre [5]. Damit zeigt sich, daß zwar die

---

1) sinngemäß Ipsen, BK, zu Art.87a Rdn.143; von Keidel, S. 239 ff beim Versuch einer verfr.Abgrzg. von Polizei u. Streitkräften übersehen.
2) vgl.Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.102; Ipsen,aaO Rdn.144;Krenzler,S.34;Keidel,S.8;W.Mayer, Polizei 1973, 270.
3) v.Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm.VII 1 a ee (S.2333).
4) Evers,BK, zu Art.91 Rdn.25;Bulla,AÖR 98(1973),349; ähnlich Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.102.
5) zur Subsidiarität von Art.20 IV GG vgl. Bertram, S. 47 ff; im übrigen Krenzler, S. 34 ff. -a.A.Hoffmann,S.108.

Erscheinungsform der Gefahr i.S. Art. 91 ermittelt werden kann. Doch über die G e f a h r e n s c h w e l l e, aber auch die tieferen G e f a h r e n u r s a c h e n ergeben sich aus Art. 91 GG (und auch aus Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG) keine klaren Anhaltspunkte. Insoweit bedarf es einer Abgrenzung von Fall zu Fall[1].

a) Die Eliminierung irrelevanter Gefahrenlagen:

Wann letztlich die in Art. 91 Abs. 2 GG vorausgesetzte "Gefahrenschwelle" [2] zum "Inneren Notstand" i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG überschritten wird, läßt sich im Hinblick auf die weitgefaßten und vielfältigen Elemente der "freiheitlichen demokratischen Grundordnung" nicht im Voraus bestimmen [3]. Als innenpolitischen Hintergrund sieht die Literatur überwiegend den "Bürgerkrieg" als notwendige Bedingung an [4], ohne jedoch i.d.R. die damit zu verbindenden begrifflichen und tatsächlichen Vorstellungen zu konkretisieren.

Statt einer Begriffserklärung im einzelnen werden die mit Streitkräften zu bekämpfenden "schwere(n) Erscheinungsformen innerer Unruhen" [5] i.S. Art. 87 a Abs. 4/ 91 GG entweder mit einem Staatsstreich von o b e n (putschende Bundeswehreinheiten) [6] in Verbindung gebracht und/oder als Fälle eines Staatsstreichs von u n t e n (Bürgerkriegsarmee, bewaffnete Aufständische) [7] verstanden.

---

1) zu pauschal daher die Verweisung von Karpinski, S. 23 auf die gängigen Kommentierungen zu Art. 10 II 2, 18, 21 GG.
2) Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 26.
3) ähnlich Parche, S. 151 f.
4) vgl.z.B. Ule, DVBl.1967, 871; Hoffmann, S. 107 ff; Hall, JZ 1970, 353 ff; Ipsen, BK, zu Art.87a Rdn.141ff, 172,18o; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn. 11o; Parche, S. 153; a.A. Ehmke, 3.Hearing, S.3o.
5) AB 1968, S. 14.
6) nach Hoffmann, S. 104/108 der einzige Fall des Art. 87 a IV GG.
7) vgl. C. Arndt, DVBl.1968, 731; Dürig, ebd. Rdn. 110; Krenzler, S. 34; Karpinski, S. 20 f, 34; Brunkow, S. 108 ff; zum Begriff des Staatsstreiches vgl. G.u. E. Küchenhoff, StL, S. 262.

Ausgangspunkt aller Überlegungen hinsichtlich der Eignung des Begriffs "Bürgerkrieg" für eine mögliche Kennzeichnung des Gefahrengrades im "Inneren Notstand" wird dessen gebräuchliche völkerrechtliche Begriffsbestimmung sein müssen, weil sie auch für den verfassungsrechtlichen Bereich umfassend genug erscheint [1]. Völkerrechtlich ist eine Bürgerkriegssituation dadurch gekennzeichnet, daß "zwei gegnerische Parteien durch den Einsatz bewaffneter Kräfte die Herrschaft im Staate anstreben" oder daß "ein Teil der Bevölkerung eines Staates gegen die legitime Regierung die Waffen ergreift" [2]. Mit einer derartigen Begriffsbestimmung könnten nunmehr zwar Enstehungsart, Ursache und Zielrichtung der für den "Inneren Notstand" vorausgesetzten "drohenden Gefahr" bestimmt werden, nicht aber deren I n t e n s i t ä t [3]. Will man jedoch zur Konkretisierung der "d r o h e n d e n Gefahr" in Art. 87 a Abs. 4/91 GG auch das Merkmal der Intensität nicht unberücksichtigt lassen, so erscheint es naheliegend, unter Aufgabe einer (völkerrechtlich vorgeprägten) Abklärung des Begriffs "Bürgerkrieg" die zu Beginn dieser Arbeit entwickelten innerstaatlichen Begriffe vom "Staatsnotstand" und vom "Inneren Notstand" als e x i s t e n t i e l l e r G e f a h r e n l a g e [4] des Staates durch das Kriterium massierter Auflehnung der Bürger gegen die Staatsgewalt zu erweitern [5].

Übertragen auf die in Art. 87 a Abs. 4/91 GG enthaltener Voraussetzungen könnte danach eine "existentielle Gefährdung" des Staates bereits gegeben und damit die

---

1) zutr. Brunkow, S. 106 f.
2) vgl. Schmid in Strupp-Schlochauer, Bd. I, S. 261 f,
3) zu den insoweit auftretenden Problemen vgl. Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 26, 28; Parche, S. 152 f.
4) sie liegt vor, wenn der politische Verband des im Staat organis.Volkes aufgelöst zu werden droht, die Mitglieder dieses Volkes umgebracht oder zertreut werden oder eine Bestandsgefährdung eintritt (1. Teil 2.Absch. C II 1, 2).
5) ähnlich Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn. 99; Parche, S.153, 182.

A

Schwelle zum "Inneren Notstand" für einen Streitkräfteeinsatz erreicht sein, wenn die Schutzgüter (=Bestand/freiheitliche demokratische Grundordnung) i n s g e s a m t zwar noch existent sind [1], jedoch zumindest einzelne der tragenden rechtlichen und/oder sozialen Elemente des "Bestandes" bzw. einzelne der grundlegenden Prinzipien der "freiheitlichen demokratischen Grundordnung" v e r l e t z t [2] sind. Verständlicherweise erlaubt auch eine derartige abstrakte Begriffsbestimmung eine Ermittlung der Gefahrenschwelle nach der Intensität der verfassungsfeindlichen Aktivitäten nur bei Berücksichtigung derjenigen r e l e v a n t e n Gefahrenlagen, die nach der ratio legis des Art. 87a Abs. 4/91 GG überhaupt von verfassungswegen zu einem "Inneren Notstand" führen können [3]:

Nach dem Schutzzweck der Art. 87 a Abs. 4/91 GG werden als relevante Notlagen die bereits erwähnten F u n k t i o n s s t ö r u n g e n [4] der Verfassungsorgane schon deshalb auszuscheiden sein, weil sie ihrer Intention nach nicht die Voraussetzung des Massenungehorsams erfüllen [5]. Auch die Lähmung des staatlichen Organismus durch ein pflichtwidrig handelndes Bundesland fällt - von seltenen Ausnahmen abgesehen [6] - bereits begrifflich aus dem "Inneren Notstand" heraus. Desgleichen wird der K a t a s t r o p h e n n o t s t a n d des Art. 35 Abs. 3 GG (Unglücks- und Katastrophenfälle) als Störung nicht d u r c h den Menschen, sondern der dem Menschen vorgegebenen natürlichen Ordnung nach geltendem Verfassungsrecht nicht mehr dem hier behandelten "Inneren Notstand" (im enge-

---

1) danach grenzen Denninger-Beye, S. 25 "polizeiliche" von "militärischen" Aufgaben ab; ähnl. Gedanken bei Karpinski, S. 34.
2) dahingehende "Bestrebungen" (so z.B. § 92 III StGB) reichen nicht aus.
3) so auch die Argumentation bei Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 28 i.V.m. Rdn. 26; auch Parche, S. 152 ff ("problembezogene Konkretisierung")
4) als "Verfassungsstörung" i.S. Heckels, AÖR 22 (1932), 257 ff, 275 (z.B. Art. 81 GG).
5) h.M. - vgl. Dürig, aaO. Rdn. 111; Hesse, DÖV 1955, 744; Hamann, DVBl. 1958, 405; a.A. wohl Siegers, S. 46 ff
6) zu den Überschneidungen mit Art. 37 GG oben 2. Teil, 1. Absch. B II; im übrigen Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 112; Parche, S. 154.

ren Sinne) zuzurechnen sein [1]. Auch wird man Parche [2] im Ergebnis zustimmen können, wenn er W i r t s c h a f t s- und V e r s o r g u n g s k r i s e n (als "mittelbare Ursachen") im Unterschied zur Rechtslage unter Geltung des Art. 48 Abs. 2 WRV für sich gesehen nicht die Intensität einer "drohenden Gefahr" für die Schutzgüter des Art. 91 zuspricht. Dieses Ergebnis folgt dogmatisch jedoch bereits daraus, daß es an jener begriffsimmanenten Auflehnung der Bevölkerung gegen die Staatsgewalt i.S. des "Inneren Notstandes" in aller Regel fehlen wird, im übrigen aus der andersartigen Zielrichtung des Art. 91 GG. Schließlich wird man gar die Ursächlichkeit eines im übrigen rechtmäßigen, arbeitsrechtlichen S t r e i k s [3] für eine existenzgefährdende Notlage der BRD i.S. Art. 91/87 a Abs. 4 GG zwar bejahen können [4], doch sind derartige Streiks im Hinblick auf die erwähnte Zielrichtung des Art. 91 und zusätzlich (deklaratorisch) durch eine weitere verfassungsrechtliche Garantie in Art. 9 Abs. 3 S. 3 GG in der Weise aus dem Tatbestand des "Inneren Notstandes" ausgeschlossen [5], daß sich der Streitkräfteeinsatz nicht gegen den Streik als solchen, sondern nur gegen die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdenden B e g l e i t e r s c h e i n u n g e n richten darf.

Das neuzeitlich schwierige Problem besteht somit im wesentlichen nur darin, äußere und innere Notlagen voneinander abzugrenzen, damit auch die in Art. 87 a Abs. 3 GG erfaßten Gefahren im Verteidigungs- und Spannungsfall [6] von denen im "Inneren Notstand" des Art. 87 a Abs. 4 GG zu trennen [7]. Denn ä u ß e r e

---

1) vgl. Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 3; Parche, S. 17 Fn. 30 u. S. 146 Fn. 10; Siegers, S. 39.

2) S. 152ff im Anschluß an Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 28; schon Hamann, DVBl. 1958, 407.

3) Der Wortlaut gibt für die Frage, in welchen Grenzen auch Arbeitskämpfe zur Durchsetzung politischer Ziele rechtmäßig sein können, nichts her; zutreff. H. Schäfer, AÖR 93 (1968), 18 f.

4) str. - Beisp. bei H.D. Schmid, S. 78; Dürig, GG Art. 87a Rdn. 37, 114; hier unzutr. Glückert, S. 119 f; zu "notstandsrelevanten" Arbeitskämpfen im übrigen vgl. H.D. Schmid, S. 75 f.

5) zutr. Hoffmann, S. 102 m.w.N.; Evers, AÖR 91 (1966), 201 f.

6) oben 2. Teil, 2. Absch.

7) zu den Überschneidungen vgl. K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 134; Heidenhain, JZ 1968, 605; im übrigen oben 1. Teil 2. Absch. C II 2.

Ursachen können - wie bereits bei der Gegenüberstellung von "Krieg" und "Aufruhr" im 1. Teil der Arbeit erkannt - auch jederzeit auf innere (mit Art.91 GG und Art. 87 a Abs. 4 GG zu bekämpfende) Gefahrenlagen zurückwirken [1], wofür der "verdeckte Kampf" ein bezeichnendes Beispiel darstellt.

b) Die besondere Gefahrenlage des "verdeckten Kampfes":

Praxis und kriegsvölkerrechtliche Abkommen nach dem II. Weltkrieg haben den Krieg zum "bewaffneten Konflikt internationalen Charakters" erweitert [2] und neue Formen "bewaffneter Auseinandersetzungen" institutionalisiert, die der klassisch-europäischen Kriegsführung fremd erscheinen. Karpinski [3] nennt in diesem Zusammenhang die Fälle aktiven Widerstandes der Zivilbevölkerung, den "Sabotagekrieg", den "Partisanenkrieg" und schließlich den "Bürgerkrieg" (z.B. Nordirland). Aus der Zeit des "kalten Krieges" [4] hat sich speziell für den mitteleuropäischen Raum im Zusammenhang mit derartigen Konfliktsmöglichkeiten unterhalb der Schwelle offener kriegerischer Auseinandersetzungen der Begriff "subversiver Krieg" oder "verdeckter Kampf" eingebürgert [5], der bisweilen zu allgemein als gewaltsame Auseinandersetzung zwischen irregulären Kräften und der legalen Staatsmacht verstanden wird [6].

---

1) das übersieht Parche, S. 154; zutr. Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 30; Folz, S. 30.
2) vgl. Schminck, S. 74 mit Fn. 184; Brunkow, S. 26 m.w. N.; zutreffend "Verunklärung" des Kriegsbegriffs vgl. Scheuner, Bundeswehr und Recht, S. 36 ff, 46.
3) S. 37; vgl. korrespondierend den Begriffswandel der "regulären Streitkräfte" oben 1. Teil, 1. Absch. B I.
4) vgl. Wengler, Bd. II, S. 1361; Böhm, S. 26 m.w.N.
5) vgl. Schumann, Wehrkunde 1968, 508 ff; Moritz, NZ Wehr 1968, 205 ff; auch Brunkow, S. 25 f m.w.N.
6) vgl. Haedge, BWV 1967, 162.

Der"verdeckte Kampf" ist- wie der "Bürgerkrieg", aber auch die nach Art. 87 a Abs. 4 GG denkbaren bewaffneten Auseinandersetzungen-zumindest nach kontinentaleuropäischer Auffassung [1] noch kein "Krieg" im völkerrechtlichen Sinne, obschon in bestimmten Fällen ein m a t e r i e l l e r Unterschied zum traditionellen Kriegsbegriff kaum mehr feststellbar erscheint[2]. Denn auch der "verdeckte Kampf" zeigt selten noch den Charakter innerer Unruhen, sondern vielmehr den eines "Befreiungs- oder Bürgerkrieges", der von außen unterstützt und nach den Grundsätzen des Untergrund-Banden-Partisanenkampfes geführt wird. Diesen Charakter hat der"verdeckte Kampf"auch in der Zeit des Auseinanderrückens der Machtblöcke und Bündnisse in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts behalten. Auch wenn der "verdeckte Kampf" grundsätzlich eine interne Angelegenheit ist, so wird er in seiner extremster Form doch zu einer Erscheinung internationaler Beziehungen - wenn auch nicht zwingend mit Beziehungen zu Dritten [3]. Ziele des"verdeckten Kampfes"sind nicht nur Abtrennung von Teilen des Staatsgebietes zu verschiedenen Zwecken, sondern insbesondere Ä n d e r u n g d e s p o l i t i s c h e n S y s t e m s bzw. der Machtverhältnisse unter Beibehaltung des Staatsgebietes. Konkreter läßt sich der"verdeckte Kampf" daher definieren als "die Summe aller unter politischer Zielsetzung von organisierten Personengruppen mit Unterstützung durch Dritte Staaten von außen und Symphatisanten von innen innerhalb eines Staatsgebietes gegen die eigene staatliche Ordnungsgewalt gerichteten bewaffneten Gewaltmaßnahmen, einschließlich der nicht militärischen Komplementäraktionen(= von der staat-

---

1) str.wenn die Aufständischen als Kriegsführende anerkannt werden; vgl. dazu Schmid, in Strupp-Schlochauer Bd. I,S.262;zur völkerr.Kontroverse vgl.Seidl-Hohenveldern, VR, Rdn.580 ff(S. 150)f) m.w.N.

2) insoweit zutr. Karpinski, S. 37.

3) vgl. Schumann, Wehrkunde, 1968, 511-513; kritisch im Hinblick auf die Umgehung Art. 2 Ziff. 4 UNO-Satzung vgl. Wengler, Bd. II. S. 1369 ff.

A

lichen Ordnungsgewalt getroffenen Gegenmaßnahmen)"[1].

Somit stellt der "verdeckte Kampf" eine für die Einsatzfälle des Art. 87 a Abs. 3 GG wie des Art.87 a Abs. 4 GG gleichfalls relevante Grenzsituationen zwischen inneren und äußeren Einwirkungen auf den Bestand und die Ordnung des Staates dar. Kommen die Einwirkungen bewaffneten Konflikten internationalen Charakters gleich, so ist der begonnene Konflikt nach Kriegsvölkerrecht zu beurteilen und von den Streitkräften kraft Verteidigungsauftrag i.S. Art. 73 Nr. 1/87 a Abs. 1 GG zu bekämpfen, nicht nach Grundsätzen des "Inneren Notstandes" oder der Kompetenzzuweisungen im Verteidigungs- und Spannungsfall (Art. 87 a Abs. 3 GG). Wann dieser Zeitpunkt erreicht ist, kann im Hinblick auf die innerstaatliche Rückwirkung äußerer Ursachen[2] nicht eindeutig im Wege der normativen Unterscheidung der Verfassung zwischen "Innen" und "Außen" festgestellt werden.Auf den jeweiligen Einzelfall abgestellt läßt sich daher lediglich sagen, daß Einwirkungen von außen in Gestalt von Subversion, Infiltration etc. m a n g e l s h i n r e i c h e n d e r K o n k r e t i s i e r u n g einer Gefahr für die Rechtsgüter der Art. 91 und 87 a Abs. 4 GG von diesen Normen nicht erfaßt werden können [3], es sei denn, besagte äußere Einwirkungen wären mit der Einschleusung von Waffen bzw. Aufständischen mit dem Ziel der Intensivierung eines existenzgefährdenden Massenungehorsams von Staatsbürgern verbunden [4].

---

1) Schumann, Wehrkunde 1968, S. 515; ähnlich Dierske, Wehrkunde 1963, 292.
2) insoweit wenig hilfreich die Unterscheidung bei Parche, S. 152 ff in "mittelbare und unmittelbare Ursachen". Einz. oben 1. Teil, 2. Absch. C II 2.
3) zutreffend Evers, BK, zu Art.91 Rdn.32.
4) der Sache nach auch Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 30 ff; Kölble, Die Polizei 1960, 89 - jedoch unter Verwendung des hier aufgegebenen Begriffs des "Bürgerkriegs".

c) Der Versuch einer Ermittlung relevanter Gefahren - lagen:

Eine im Hinblick auf die ratio legis des Art. 91 Abs.2 GG notwendige Eliminierung der für einen Streitkräfteeinsatz i.S. Art. 87 a Abs. 4/91 GG "irrelevanten Gefahrenlagen" von Fall zu Fall muß somit berücksichtigen, daß das GG selbst im übrigen keine praktikabelen Kriterien zur Ermittlung relevanter Gefahrenlagen des "Inneren Notstandes" zur Verfügung stellt [1]. Von einer terminologischen Auffächerung (innerer/äußerer Notstand; Verteidungs-/Spannungsfall; Katastrophennotstand) abgesehen fehlt es an Abgrenzungskriterien für die den "Inneren Notstand" kennzeichnende "existenzgefährdende Notlage" des Staates, weil zahlreiche der zuvor und im 1. Teil der Arbeit genannten Fälle eines Staatsnotstandes auch Ursachen für eine "drohende Gefahr" i.S. Art. 87 a Abs. 4 /91 GG sein können [2].
Wann die Gefahrenschwelle zu der in diesen Normen geforderten Notlage überschritten ist, wann es sich also um eine "d r o h e n d e Gefahr" für die Schutzgüter "Bestand" und "freiheitliche demokratische Grundordnung" handelt, läßt sich daher kaum von Art und (unmittelbarer/mittelbarer)[3] Verursachung der Gefahr, als von ihrer Z i e l r i c h t u n g [4] und I n t e n s i t ä t her festlegen.

Zur Ausfüllung des von der ratio legis der Art. 87 a Abs. 4/91 GG geprägten ersten Merkmals "Zielrichtung" (Finalität) der gefährdenden Handlungen lassen sich im Anschluß an Dierske [5] drei Gruppen finalen mensch-

---

1) a.A. wohl Keidel, S.5 ff;zur Problematik eingehend Siegers, S. 39 ff, 43, 45 f.
2) im Hinblick auf eine Begriffsklärung insoweit skeptisch Siegers, S. 45 f; Krenzler, S. 34.
3) a.A. wohl Parche, S. 152 ff.
4) nicht Ursache, sondern Zielrichtung der Gefahr gibt auch das von Dürig, GG , zu Art. 87 a Rdn. 99 gewählte Kriterium "verfassungsfeindliche Aktivität innerstaatlicher Kräfte" wieder.
5) Polizeihoheit, S. 22,25; auch W. Mayer, Polizei 1973, 270 Fn. 17.

A

lichen Handelns unterscheiden, die - unabhängig von welchen Personengruppen sie ausgehen - [1], eine den "Inneren Notstand" kennzeichnende existentielle Gefährdung des Staates herbeiführen können:

(a) Vorbereitung bzw. Unternehmung des Hochverrats (Gebietseinverleibungen/Umstürze von oben und unten/ Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der BRD)[2].

(b) Vorbereitung einer Gewaltherrschaft (Beschaffung vom Waffen etc. zu diesem Zweck - andere staatsgefährdende Bestrebungen gegen die Freiheit von fremder Botmäßigkeit und gegen die staatliche Einheit sowie gegen die Unversehrtheit des Bundesgebietes).

(c) Einschleusung von Aufständischen, Waffen, Ausbildern etc. über die Grenzen in das Gebiet der BRD [3]. (Eine von außen verursachte Gefahr kann danach unter hier nicht darzulegenden Umständen zu einer Bekämpfung von Aufständischen auch nach Kriegsvölkerrecht führen) [4].

Das den Einsatz von Streitkräften im Inneren Notstand des Art. 87 a Abs. 4 GG letztlich erst rechtfertigende [5] weitere Kriterium der "Intensität" (der Gefahr) ist im Anschluß an die bereits oben erläuterte Definition dann erfüllt, wenn zumindest einzelne der tragenden rechtlichen und/oder sozialen Elemente des "Bestandes" (Bevölkerung, Handlungsfähigkeit innen und außen, territoriale Integrität) bzw. einzelne der grundlegenden Prinzipien der "freiheitlichen demokratischen Grundordnung" (wie jetzt in § 92 Abs. 2 Ziff.

---

1) bereits Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 29 ff; Siegers, S. 43 ff.
2) auch Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 19, 23.

3) ähnlich Evers, ebd. Rdn. 30; Kölble, Polizei 1960, 89.
4) vgl. Schmid, in Strupp-Schlochauer-Schmid, Wörterbuch des Völkerrechts Bd. I, S. 261 ff. m.w.N.
5) weniger klar v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. III 1 a (S. 2525).

1-6 StGB niedergelegt [1]) bereits v e r l e t z t [2] sind.

II. Das Vorliegen der Erfordernisse des Art. 91 Abs. 2 GG:

Abgesehen von der auch in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG erwähnten "drohenden Gefahr"[3] erlangt die Verweisung auf die Voraussetzungen des Art. 91 Abs. 2 GG insoweit Bedeutung, als der Streitkräfteeinsatz unstreitig auch davon abhängig sein soll, daß das Land, in dem die Gefahr droht, "nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage ist " [4]. Dabei wird sich regelmäßig auch die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes erstrecken (Art. 91 Abs. 2 S. 3 GG)[5].

Die primäre Zuständigkeit der Länder zur Gefahrenabwehr gegenüber dem subsidiären Streitkräfteeinsatz auch im "Inneren Notstand" des Art. 87 a Abs. 4 GG wird durch das Anknüpfen an die Voraussetzungen des Art. 91 Abs. 2 GG bekräftigt. Allerdings kommt es im Zusammenhang mit der Verweisung auf Art. 91 Abs. 2 GG nicht darauf an, ob es sich um eine auf ein Land zu lokalisierende Gefahr handelt, deren Abwehr grundsätzlich dem Land selbst zu überlassen ist (regionaler "Innerer Notstand"[6]), oder ob sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes erstreckt (dazu Art. 91 Abs. 2 S. 3 GG) [7]. In jedem Falle wird durch die Verweisung auf die Voraussetzungen des Art. 91 Abs. 2 GG

---

1) z.B. ungehinderte Ausübung der Staatsgewalt, Ablösbarkeit der Regierung, Unabhängigkeit der Gerichte.
2) eine "Gefährdung würde - im Unterschied zu Siegers, S. 44 - nicht ausreichen.
3) Art. 91 II 1: "die Gefahr droht, ...". Insoweit ist die Verweisung gegenstandslos; h.M. z.B. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 145.
4) dazu vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VII 1 b aa (S. 2334) u. zu Art. 91 Anm. IV 3 b m.w.N. (S. 2542f).
5) zutr. Hinweis bei Stein, StL (1975), S. 269.
6) so RE 1967, S. 22 f.
7) wie hier z.B. Ipsen, ebd., Rdn. 146; folgend Parche, S. 155 mit Fn. 55; a.A. wohl Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 87 a Rdn. 11.

A

deutlich, daß die insoweit requisitionslose Gefahrenabwehr durch den B u n d (aus eigenem Recht) auch in Art. 87 a Abs. 4 GG nur s u b s i d i ä r [1] i.S. einer einschränkenden Rechtsvoraussetzung gedacht ist (1. Fall einer doppelten Subsidiarität nach Dürig[2]). Die Voraussetzung "nicht bereit" bzw. (nicht) "in der Lage" i.S. Art. 87 a Abs. 4/91 Abs. 2 GG ist bereits dann erfüllt, wenn das Land bzw. die Länder eine e f f e k t i v e Gefahrenabwehr - zu der sie nach Grundsätzen der Bundestreue verpflichtet sind [3] - nicht bewerkstelligen können [4]. Der Grund für den Fehlschlag ist unerheblich [5]. Im Ergebnis macht es insoweit keinen Unterschied, ob man mit Dürig [6] neben der Bereitschaft i.S. Art. 91 Abs. 2 S. 1 (1.Alt.) GG auch die W i r k s a m k e i t der vom Lande ergriffenen Maßnahmen fordert oder - wie z.B. Ipsen [7] - bei Ineffektivität sämtlicher Maßnahmen des Landes auf die 2. Alt. des Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG ("nicht selbst zur Bekämpfung ... in der Lage") abstellt.

Im Einzelfall kann der Fehlschlag landesseitiger Gefahrenabwehr darauf zurückzuführen sein, daß die eigenen und nach Art. 91 Abs. 1 GG anzufordernden Kräfte (landeseigene Stufe=Anforderungsstufe) auf Landes-/Länderebene ineffektive Maßnahmen der Gefahrenabwehr ergreifen, oder daß sich die eingesetzten Kräfte von vornherein als untauglich bzw. unzureichend (etwa nach Zahl und Ausrüstung) erweisen [8].
Neben der fehlenden Bereitschaft bzw. Fähigkeit des Landes (oder der Länder) zur Gefahrenabwehr ist ver-

---

1) zur Subsidiarität als allg. Verfassungsrechtssatz vgl. insbes. Zuck, S. 50 ff.
2) in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 106; a.A. Linder, S. 28.
3) vgl. E.R. Huber, Geschichte I, S. 660; Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 36 f.
4) Einz.z.B.v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. IV 3 b cc, dd (S. 2542 f.); Dierske, Polizeihoheit, S. 27.
5) vgl. Karpinski, S. 24.
6) GG , zu Art. 91 Rdn. 29.
7) BK , zu Art. 87 a Rdn. 148.
8) vgl. Ipsen, ebd . Rdn. 155; Keidel, S. 62 mit Fn. 245/248; Einz. Parche, S. 155 f.

ständlicherweise auch die K e n n t n i s und Ü b e r z e u g u n g der Bundesregierung vom Vorliegen der soeben erörterten 2. Voraussetzung in Art. 91 Abs. 2GG erforderlich [1].

III. Die Erschöpfung der zivilen Kräfte zur Gefahrenabwehr:

Aufbauend auf der zweiten stellt die nunmehr zu behandelnde dritte Voraussetzung in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG - soweit "die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen" - innerhalb des Abwehrpotentials eine R a n g o r d n u n g auf (2. Fall der sog. "doppelten Subsidiarität"i.S. Dürig [2]).

Durch diese Rangordnung soll die besagte vorrangige Zuständigkeit der Polizeikräfte zur Bekämpfung selbst existentieller Notlagen i.S. des historischen "Staatsnotstandes" [3] - abweichend zur Rechtslage im historischen Ausnahmerecht der Art. 25 ff WSchlA, 68 BRV, 48 Abs. 2 WRV [4] - zum Ausdruck gebracht werden [5] und die "ultima ratio" einer polizeilichen Gefahrenabwehr durch Vollzugskräfte des Bundes erst nach Erschöpfung der jeweilig einzusetzenden Zivilkräfte auch normativ abgesichert werden.

1. Der Vorrang ziviler Kräfte zur Gefahrenabwehr:

Von einer E r s c h ö p f u n g ziviler Kräfte bei der Gefahrenabwehr läßt sich grundsätzlich erst sprechen, wenn die Bundesregierung tatsächlich nicht in der Lage gewesen sein sollte, mit Hilfe aller ihrer organisatorischen und sonstigen physischen Machtmittel

---

1) vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. IV 3 c (S. 2544); Dürig, GG , zu Art. 87 a Rdn. 107.
2) ebd. Rdn. 106 f; auch W. Mayer, Polizei 1973,271 f.
3) dazu oben 1. Teil, 2. Absch. C II.
4) eingehend oben 1. Teil, 3. Absch. B.
5) vgl. Ipsen, BK zu Art. 87 a Rdn. 151 ff; Hoffmann, S. 105; kritisch Linder, S. 110 ff.

A

die Gefahr zu meistern [1]. Das bedeutet, daß die Gefahrenabwehr im "Inneren Notstand" s t u f e n - weise in der von Ipsen [2] angeführten Form von der "landeseigenen Stufe" und "Anforderungsstufe" (Art.91 Abs. 1 GG) über die "Weisungsstufe" des Art. 91 Abs.2 S. 1/3 GG zur "Bundeswehrstufe" i.S. Art. 87 a Abs. 4 GG fortschreitet [3]. Der Einsatz der Streitkräfte würde danach nicht eher zulässig sein können, als bis sich selbst ein geordneter und vorgeplanter Einsatz von Landespolizeikräften und BGS unter einheitlicher Führung(des Bundes) als unzureichend erwiesen haben sollte [4].

Diese Auslegung der dritten Voraussetzung des Art. 87a Abs. 4/91 Abs. 2 GG in diesem Sinne macht deutlich, daß auch die R e c h t s f o l g e des Art. 91 Abs. 2 GG selbst zur Voraussetzung einer durch Subsidiarität und ultima ratio-Grundsatz rechtlich beschränkten Kompetenzzuweisung an die Streitkräfte im "Inneren Notstand" gemacht worden ist [5]. Demzufolge muß ein nur "vorsorglicher Einsatz" der Streitkräfte grundsätzlich als unzulässig angesehen werden [6].

Im Hinblick auf die nach Art. 91 Abs. 1, 2 GG zulässigen Maßnahmen und die Reihenfolge der einzusetzenden Kräfte ist damit in Art. 91 Abs. 2 GG wie Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG der Grundsatz der Verwendung der Streitkräfte als "letztes Mittel" des Staats- und R e c h t s g ü t e r schutzes [7] in doppelter Weise verankert.

---

1) vgl. Ipsen, ebd.; v.Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VII 1 c (S. 2334); Köhler, Neue Polizei 1968, 137; Keidel, S. 62

2) ebd. Rdn. 155 f;

3) vgl.auch Keidel,S. 62 ff; Karpinski, S. 25;ähnlich auch Brunkow, S. 106;

4) h.M. - vgl. Ipsen, ebd. Rdn. 151 f; folgend v.Mangoldt-Klein, ebd. (S. 2334); Dürig,ebd. Rdn. 107.

5) h.M.:z.B. Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.1o6f;a.A.Linder,S.128,13o.

6) vgl. C. Arndt, DVBl. 1968, 731; folgend v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VII 1 c (S. 2334); wohl a.A. Lehnguth, S. 69.

7) zu diesem str. Problem vgl. Denninger-Beye, S. 23 ff, 27 f; Linder, S. 93 ff und unten 3. Teil.

Die rechtliche Absicherung dieses Grundsatzes in der P r a x i s bereitet jedoch nicht geringe Schwierigkeiten: Denn wie soll einerseits der Einsatz der Streitkräfte im "Inneren Notstand" "ultima ratio" der Staatsgewalt bleiben, wenn andererseits Polizeiverantwortliche [1] sich lediglich mit einer den Erfordernissen des normalen polizeilichen Alltags gewachsenen Polizei begnügen wollen? [2] Um die Subsidiarität militärischen Einschreitens nicht von vornherein im Wege einer Herabsetzung der Schwelle des Streitkräfteeinsatzes auszuhöhlen, sollte daher niemand an einer im Hinblick auf Notstandslagen ausbildungs- und bewaffnungsmäßig schwachen Polizei interessiert sein.

2. Durchbrechung des Grundsatzes der subsidiären Gefahrenabwehr durch Streitkräfte:

Wollte man die Subsidiarität der Kompetenzzuweisung der Streitkräfte in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG nicht allein als Grundsatz, sondern n i c h t d u r c h b r e c h b a r e s Prinzip [3] begreifen, so würde man wie Hoffmann [4] jeglichen nur vorsorglichen Einsatz der Streitkräfte als grundgesetzwidrig ansehen müssen [5]. Die Bindung des Einsatzes der Streitkräfte an eine derartige "strikte Subsidiarität" würde allerdings dazu führen müssen, daß die zivilen Abwehrkräfte womöglich nicht nur erschöpft, sondern auch aufgerieben werden [6]; langwierige Auseinandersetzungen unterhalb der "militärischen Schwelle" würden zudem die Gefahr in sich bergen, daß die Zivilbevölkerung mehr als notwendig in Mitleidenschaft gezogen würde. Diese Problematik haben Gesetzgeber wie Schrifttum erkannt:

---

1) vgl. Kuhlmann, in 3. Hearing, S. 25.
2) vgl. Siedschlag, Polizei 1971,208 f; zum Problem der Polizeibewaffnung vgl. Denninger-Beye, S.14 ff;kritisch dazu Linder, S. 84 ff.
3) zum "Subsidiaritätsprinzip" vgl. Zuck,S.55 ff(Lit.), S.76(Begriff), S.97 ff(Bund-Länderverhältnis).
4) in:Kritik der Notstandsgesetze,S.1o5f.
5) so v.Mangoldt-Klein,aaO.(S.2334);Linder, S. 126 f.
6) davor warnen z.B. Lehnguth, S.69; ähnlich Brunkow, S. 106.

A

a) Lösungsvorschläge im Schrifttum:

Ein Großteil des Schrifttums [1] ist offenbar im Anschluß an die Beratung der Materie im Gesetzgebungsverfahren [2] durchaus zu K o m p r o m i s s e n bereit: In "bürgerkriegsähnlichen Zuständen" soll der Kompromiß zwischen den verfassungsrechtlich fundierten Grundsätzen des spätestmöglichen Einsatzes der Streitkräfte im Innern und der Notwendigkeit schnellstmöglicher Gefahrenbeseitigung geschlossen werden [3]. Eine tatbestandliche Umschreibung der "bürgerkriegsähnlichen Zustände", welche zu diesen Kompromissen nötigen, fehlt jedoch - wie bereits zuvor festgestellt - weitgehend [4].
Weitergehend als bei den genannten Literaturvertretern würden Auffassungen wie die von Linder [5], der in der Erschöpfungsklausel keine "die alleinige Kompetenz der Streitkräfte einschränkende rechtliche Voraussetzung des Art. 87 a Abs. 4 GG" sehen will, ohne weiteres zu einem a l l e i n i g e n Einsatz der Streitkräfte von Anfang an führen, falls er nur mit dem Ziel erfolgt, daß Aufreiben ziviler Kräfte durch Störer zu verhindern. Insgesamt nimmt das Schrifttum jedoch einen differenzierenden Standpunkt zum Soforteinsatz der Streitkräfte an: Beispielhaft werden kritische Konstellationen analysiert, in welchen die Fragwürdigkeit einer "strikten Subsidiarität" [6] militärischer Gefahrenabwehr im polizeilichen Kompetenzbereich zum Ausdruck kommt. Es wird die Frage gestellt, welche Bedeutung dem Subsidiaritätsgrundsatz etwa dann zukommt, wenn bei sich schnell vertiefenden und ausbreitenden Gefahrenlagen die Unfähigkeit bzw. Un-

---

1) vgl. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 153 f; Dürig, GG, zu Art. 87a Rdn. 109; Parche, S. 157ff; Keidel, S. 62f; Brunkow, S. 106, 118 ff.
2) vgl. Abg. Haase, 175. Sitzg. 5.Wp. v. 16.5.1968 Sten. Ber. S. 9439 C; sehr weit Minister Benda, ebd. S. 9440 D/9441 A; schon Abg. Lenz, 174. Sitzg. 5.Wp v. 15.5.1968, StenBer. S. 9313 C; ders. Notstandsverfg. Art. 87a Rdn. 12.
3) z.B. K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 153.
4) Ansätze jedoch bei Denninger-Beye, S. 25; Brunkow S. 106 ff.
5) S. 116 ff, 128, 130; bereits Denninger-Beye, S. 25; der Sache nach ähnl. Lehnguth, S. 69.
6) Hoffmann, S. 106.

zulänglichkeit sämtlicher ziviler Abwehrmaßnahmen von vornherein [1] abzusehen ist - und das vor dem Hintergrunde vorangegangener Planung und im Anschluß an eine sorgfältige Abwägung.

Wenn ein Teil des Schrifttums [2] für diesen Fall die Gefahrenabwehr von vornherein auf die letzte Stufe in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG - die "Bundeswehrstufe" - reduziert, so bleibt doch unklar, ob und inwieweit die Polizeivollzugskräfte daneben noch zur Gefahrenabwehr herangezogen werden sollen. Besagte Autoren wollen daher zumindest "uno actu" mit der Entscheidung für den Einsatz der Streitkräfte auch die Möglichkeiten des Art. 91 Abs. 2 GG ausgeschöpft sehen, was nur bedeuten kann, daß sie parallel einen Polizeieinsatz wenn nicht fordern so doch zumindest zulassen. Nur insoweit scheint Ipsen [3] für gewährleistet anzusehen, daß die Streitkräfte tatsächlich n u r eine Unterstützungsfunktion gegenüber dem vorrangigen Polizeieinsatz wahrnehmen (wie es der Wortlaut des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG fordert.

Wortlaut wie Sinn und Zweck des Art. 87 a Abs. 4 GG nötigen daher bei der Frage einer Durchbrechung des Grundsatzes subsidiärer Gefahrenabwehr durch Streitkräfte zu folgender differenzierender Betrachtungsweise:

b) Gefahradäquate Befolgung des Subsidiaritätsgrundsatzes:

Insgesamt wird man in den praktisch weitreichenden Fragen des Soforteinsatzes von Streitkräften und

---

1) für eine "ex ante" -Prognose vgl. Dierske, Polizeihoheit, S. 28; C. Arndt, DVBl. 1968, 731; Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 87a Rdn. 12; Parche, S. 157 f; ablehnend Hoffmann, S. 104ff; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VII 1 c (S. 2334 f).

2) z.B. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 154; Karpinski, S. 26f.

3) ebd.

A

eines daneben weiterhin möglichen Paralleleinsatzes der Polizeivollzugskräfte davon auszugehen haben, daß derartige, auch für das Eskalationssystem der Art. 91/ 87 a Abs. 4 S. 1 GG außergewöhnliche Gefahrenlagen die politische Führung notwendigerweise in eine "echte Grenzsituation" [1] stellen, deren Erfaßbarkeit allein mit juristischen Kriterien zunächst fraglich erscheinen mag [2]. Für die Entscheidung derartiger Fragen im Rahmen dieser Arbeit kann nicht relevant sein, ob aus vergangenen Erfahrungen heraus überhaupt Notlagen d e n k b a r sind, in welchen Polizei und BGS zur Gefahrenabwehr nicht mehr ausreichen [3]. Dieser Untersuchung muß vielmehr daran gelegen sein aufzuzeigen, welche r e c h t l i c h e n Grundsätze die Notstandsverfassung von 1968 auch für den Fall vorsieht, daß das Vorliegen derartiger oder ähnlicher Notlagen von den verantwortlichen Politikern bejaht werden sollte. Es kann nicht genügen, die dritte Einsatzvoraussetzung (mit ihrem Subsidiaritätsgedanken) in der Weise zu berücksichtigen, als ob in ihr "nur die Aufforderung des Gesetzgebers ausgedrückt zu finden (wäre), die Exekutive möge so spät als möglich den Einsatz von Streitkräften beschließen" [4]. Die hiesige These geht demnach dahin, daß selbst der Zeitpunkt des Einsatzes der Streitkräfte im "Inneren Notstand" als eine mit j u r i s t i s c h e n Kriterien erfaßbare Situation angesehen werden muß [5].

---

1) Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 153; folgend Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 109.
2) verneinend z.B. Ipsen, ebd. Rdn. 153; folgend Parche, S. 158 m.w.N.; - bejahend Linder, S. 127; zweifelnd Benda, Notstandsverfassung, S. 133 f.
3) verneinend z.B. Kluncker, 3. Hearing, S. 20 ff; Hoffmann, S. 105-107; im Einz. str.: vgl. E. Menzel, DÖV 1968, 297; Ule, DÖV 1968, 123 f; Ipsen, ebd. Rdn. 173.
4) Parche, S. 158.
5) sinngemäß auch Linder, S. 127.

Für eine derartige These spräche, daß der in der zweiten und dritten Einsatzvoraussetzung zum Ausdruck kommende Grundsatz der "doppelten Subsidiarität"[1] hinsichtlich eines Streitkräfteeinsatzes als "ultima ratio" (nach Erschöpfung jeglichen sonstigen Abwehrpotentials), nicht dadurch seiner grundsätzlich juristischen Funktion als Bedingung für einen Inneneinsatz beraubt wird[2], daß in vom Gesetzgeber selbst erkannten Extremfällen der durch die Subsidiarität eröffnete Spielraum von Abwehrmaßnahmen fiktiv auf Null reduziert ist, d.h. daß der Streitkräfteeinsatz von vornherein zur einzig situationsadäquaten Abwehrmaßnahme wird. Die m e h r f a c h e Verankerung des Subsidiaritätsgedankens in Art. 87 a Abs. 4/91 Abs. 2 GG läßt vielmehr auf einen Willen des Gesetzgebers schließen, in Abstandnahme vom Rechtsinstitut der "Requisition"[3] zwar eine Befugnis zum selbständigen Einschreiten der Streitkräfte auch bei "Ordnungsumstürzen" zuzulassen, damit jedoch nicht zugleich die Machtfülle historischer Ausnahmeregelungen (im 1. Teil dieser Arbeit eingehend erörtert) erneut entstehen zu lassen[4]. Kommt dem Subsidiaritätsgrundsatz somit auch nach den Vorstellungen des Gesetzgebers eine tatbestandsausfüllende und tatbestandsbegrenzende Wirkung zu, so vermag er derartige Funktionen nur als ein auch r e c h t l i c h anzuerkennendes "Prinzip"[5] inneren Streitkräftehandelns in Art. 87 a Abs. 4 GG zu erfüllen. Im übrigen sei ergänzend vermerkt, daß der Subsidiaritätsgrundsatz in der Notstandsverfassung als rechtlich relevante Größe[6] auch

---

1) Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 106
2) wohl so auch Linder, S. 128
3) Einz. vgl. oben 1. Teil, 3. Absch. A I 1 und unten 3. Teil; zum Begriff vgl. Parche, z.B. S. 45 ff.
4) vgl. Parche, S.196, wonach dem Bund nur ein beschränkt-requisitionsunabhängiges Interventionsrecht zusteht.
5) korrespondierend zum Übermaßverbot, vgl. Zuck, S. 111 ff, 113.
6) Zuck, S. 133 sieht im Subsidiaritätsprinzip eine Grundentscheidung, Auslegungs- u. Kollisionsregel sowie Ermächtigungsnorm des GG.

A

in Gestalt des Widerstandsrechtes [1] in Art. 20 Abs.4 GG verfassungsrechtlich sichtbar verankert worden ist. Die Ausübung dieses Widerstandsrechtes setzt augenscheinlich Notlagen voraus, die noch jenseits der für den Einsatz der Streitkräfte vorausgesetzten "drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung" anzusetzen sind [2].
Aus alledem ist nach hiesiger Ansicht zu folgern, daß der Subsidiaritätsgrundsatz in Art. 87 a Abs. 4 S. 1GG durchaus die Funktion einer rechtlich faßbaren dritten Einsatzvoraussetzung erfüllt und insoweit gefahradäquat zu b e f o l g e n ist [3]. Praktisch ergibt sich daraus, daß(zur Aufstandsbekämpfung) ein Soforteinsatz der Streitkräfte - ungeachtet gleichzeitig weiterhin möglicher Einsätze von Polizei und BGS - dann auf der Grundlage vorangegangener Planungen und im Anschluß an sorgfältige Abwägungen zulässig ist, wenn bei sich schnell vertiefenden und ausbreitenden Gefahrenlagen die Unfähigkeit bzw. Unzulänglichkeit sämtlicher ziviler Abwehrmaßnahmen von vornherein a u c h nach der Überzeugung der für den Einsatz von Polizeikräften letztlich verantwortlichen zivilen Stellen des Landes/der Länder [4] abzusehen ist. Nur durch diese, gegenüber der h.M. im Schrifttum [5] eingeschränkten Zulassung eines Soforteinsatzes wird die durch Art. 87 a Abs. 4 GG vorgesehene Bindung des Streitkräfteeinsatzes an Voraussetzungen und R e c h t s f o l g e n des Art. 91 Abs. 2 GG zumindest andeutungsweise auch in Extremfällen gewahrt und sichergestellt, [6] daß die Streitkräfte im "Inneren Notstand" nicht aus eigenem Recht auf der Grundlage des rechtlich kaum

---

1) dazu etwa Bertram, S.47 ff, 55 ff m.w.N.
2) vgl. Ganseforth,S. 147;Einz. bei Krenzler, S. 37 ff unter Ablehnung eines Staatsnotrechts (3. Teil) auf dieser Grundlage (S. 42);a.A. Hoffmann,S.1o8.
3) im Ansatz ähnl. Hoffmann, S.105; auch Linder,S.127ff. (aber abweichend für die Aufstandsbekämpfung, Art.87 a IV 1, 2. Alt. GG);auch Karpinski, S. 27.
4) der oder die jeweiligen LIM oder Innensenator(en)
5) eindeutige Stellungnahmen fehlen - vgl.z.B. Dürig, GG , zu Art. 87 a Rdn. 109 m.w.N.
6) das entspricht auch der restrikten Auslegung bei C. Arndt, DVBl.1968,731;v.Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VII 1 c (S. 2334); Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn. 162;Karpinski,S.27 fordert stets gemeinsame Operationen.

faßbaren und insoweit hier abzulehnenden Begriffs des "Bürgerkrieges" als Einsatzvoraussetzung tätig werden, statt unter den Voraussetzungen der in Art. 87 a Abs. 4/91 Abs. 2 GG genannten Störungen mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung eingesetzt werden, wenn diese zumindest partiell bereits zu einer V e r l e t z u n g des Bestandes oder der freiheitlichen demokratischen Grundordnung geführt haben.

B. Die mit Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG zuerkannte materielle Aufgabe:

Nur unter den zuvor erörterten drei Einsatzvoraussetzungen ist ein Einsatz der Streitkräfte durch die Bundesregierung nach Art.87 a Abs. 4 S. 1/91 Abs. 2 GG rechtens. Inhalt und Rechtscharakter der insoweit von den Streitkräften beim Schutze ziviler Objekte (1. Alt.) und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer (2. Alt.) wahrzunehmenden Kompetenzen gilt es nunmehr zu klären. Bekanntlich sollen insbesondere allgemeine Ziele der Gefahrenabwehr und gesetzlich besonders fixierte Einsatzziele sowie spezielle Kompetenzbindungen daraufhin überprüft werden, ob und inwieweit sie Rückschlüsse auf einen materiell-polizeilichen Charakter selbst jener Aufgabe (i.w.S.) zulassen, die die Streitkräfte mit den genannten zwei Kompetenzen im"Inneren Notstand"zu erfüllen haben. Eine materiell-polizeiliche Aufgabenstellung ließe zumindest vermuten, daß auch die im Einzelfall im Vollzug des "Inneren Notstandes" anzuwendenden Rechtsgrundlagen, Einsatzgrundsätze und Einsatzmittel polizeilicher Natur wären.[1)]

---

1) zur hier verfolgten These vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 54, 56, 118, 124-126; auch oben Einführung zu B.

B

I. Die allgemeinen Ziele einer Regelung des "Inneren Notstandes" i.S. Art. 87 a Abs. 4 GG:

Schon aus der vom Gesetzgeber in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 (wie Art. 91 Abs. 1) GG gewählten Formulierung "zur Abwehr" geht hervor, daß die Verwendung der Streitkräfte der Behebung allgemeiner Gefahrenlagen und damit den Zielen allgemein – polizeilicher Gefahrenabwehr unterworfen sein soll [1]. Einsätze von Streitkräften sind danach auch im "Inneren Notstand" nur zulässig, wenn sie "unmittelbar der Behebung der Gefahrenlage" [2] dienen. Die insoweit in der Voraussetzung "zur Abwehr" enthaltene a l l g e m e i n e Zweckbestimmung (polizeilicher Gefahrenabwehr) überlagert noch die engeren, gesetzlich fixierten Einsatzziele [3]. Bevor diese jedoch erörtert werden können, ist zumindest einführend auf den um diese Deutung der Voraussetzung "zur Abwehr" entbrannten Streit hinsichtlich des Rechtscharakters der mittels der Kompetenzen des zivilen Objektschutzes und der Aufstandsbekämpfung zu erfüllenden Aufgabe (i.w.S.) einzugehen: Während die wohl überwiegende Meinung im Schrifttum [4] – wie die auch hier vertretene Ansicht – ohne nähere Erläuterungen im übrigen von einer dem Grund nach polizeilichen Aufgabe in beiden Alternativen des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 ausgeht, fehlt es nicht an Gegenstimmen, die (zumindest) für den Fall der Aufstandbekämpfung den Streitkräften eine "von Anfang an" [5]

---

1) vgl. Schmidt-Bleibtreu-Klein, zu Art. 87a Rdn. 8; Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 157; a.A. Lehnguth, S. 69 f (für die Aufstandsbekämpfung).

2) Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 87a Rdn. 117 (im Anschluß an Ipsen, ebd.); auch Karpinski, S. 2o.

3) vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VII 2a (S. 2335); Parche, S. 161.

4) z.B. Ule, DVBl. 1967, 869; Dürig, GG, zu Art. 87a Rdn. 25ff, 118 a.E, 124-126; Bernet-Groß, HSOG, § 2 Anm. 5; Parche, S. 187; einschränkend v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. V 4 a,b (S. 2321f); K. Ipsen, DVBl. 1969, 398; ders. BK, Rdn. 157 (unklar).

5) Linder, S. 128/130; ähnlich Denninger-Beye, S. 22 ff; Karpinski, S. 34 ff; Lehnguth, S. 69 f.

zustehende militärische) Kompetenz kriegsvölkerrechtlicher Natur einräumen. Als Begründung wird insbesondere angegeben, daß die Bewältigung überlokaler 'Bürgerkriegssituationen' Ausnahmelagen darstellten, deren Bewältigung nicht mehr als eine polizeilich zu lösende Aufgabe angesehen werden könne. [1] Vermittelnd tritt eine dritte insbesondere von Keidel [2] vertretene Ansicht hinzu, wonach zwar Objektschutz wie Aufstandsbekämpfung der Streitkräfte Aufgaben 'polizeilicher Natur' seien [3], die Streitkräfte aber (im Hinblick auf die eingesetzten Mittel) bei der Aufstandsbekämpfung 'weder eine reine Polizeifunktion noch eine rein militärisch-kriegsmäßige Funktion' [4] ausübten.
Soweit nicht bereits im Zusammenhang mit der Frage des 'Bürgerkrieges' als normativer Einsatzvoraussetzung des Art. 87 a Abs. 4 GG geklärt, wird an gegebener Stelle darzulegen sein, inwieweit sich die unterschiedlichen Standpunkte bei den im Einzelfall angewandten Rechtsgrundlagen des Vollzuges auswirken. Im gegenwärtigen Zusammenhang einer Aussage über die allgemeinen Ziele des 'Inneren Notstandes' in Art. 87a Abs. 4 GG mögen folgende Bemerkungen genügen:

Bei den Kompetenzen des Art. 87 a Abs. 4 GG insgesamt ist die Sorge des Gesetzgebers erkennbar, 'daß gegenüber schweren Erscheinungsformen innerer Unruhen die Polizeikräfte der Länder personell und waffenmäßig nicht ausreichend ausgestattet' [5] seien. Ratio legis sollte daher im wesentlichen die Entlastung der Polizeikräfte sein - beim Objektschutz wie bei der Aufstandsbekämpfung [6]. Nicht der Schutz der Polizeikräfte vor Kombattantenangriffen (wie in Art. 87 a Abs. 3 GG),

---

1) vgl. Denninger-Beye, S. 25.
2) S. 62 ff, 81-82; demgegenüber S. 47 ff; wohl auch Brunkow, S. 104 ff, 130.
3) vgl. Keidel, S. 65, 70.
4) Keidel, S. 84 f; im Ansatz ebenso Ule, z.B. DVBl. 1968, 497; AöR 1968, S. 14.
5) vgl. Schnurr, Polizei 1968, 205; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 79; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VII 2 c (S. 2136).

sondern die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes bei der Abwehr von M a s s e n s t ö r e r n , wie bereits beschrieben [1], stand daher im Vordergrund der gesetzgeberischen Erwägungen. Wenn auch die Abwehr von Massenstörern und der Schutz existentiell notwendiger staatlicher Einrichtungen bislang im deutschen Verfassungsrecht bis einschließlich Art. 48 Abs. 2 WRV in Rechtsinstituten mit spezifisch verfassungsrechtlicher Zielsetzung "sui generis" als (alleinige) Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte geregelt worden war [2], so handelte es sich dabei jedoch niemals um eine mit der kriegsvölkerrechtlichen Kombattantenabwehr vergleichbare Aufgabe der Streitkräfte. Darüberhinaus konnte mit Einfügung des seiner Art nach polizeilichen "Inneren Notstandes" in Gestalt Art. 91 GG die Abwehr selbst schwerster Unruhen als polizeiliche Aufgabe im Rahmen des Schutzes von "Bestand" und "freiheitlicher demokratischer Grundordnung" zur Zeit des GG niemals angezweifelt werden [3].

Mit Einfügung der Notstandsverfassung haben die Streitkräfte danach im GG keine mit dem historischen Ausnahmerecht vergleichbaren Rechtsinstitute mit a u s s c h l i e ß l i c h militärischer Abwehrbefugnis vorgefunden. Die "militärischen" Kompetenzen "zur Abwehr" in Art. 87 a Abs. 4 GG haben vielmehr auf der bereits vorhandenen und in ihrem Gehalt auch nachträglich nicht [4] veränderten polizeilichen Aufgabe (i.w.S.) in Art. 91 GG mit weitgehend übereinstimmendem Wortlaut [5] aufgebaut.

Die sich daraus im übrigen ergebenden Probleme hinsichtlich einer Aufgabenkonkurrenz sollen dem Schlußteil vorbehalten sein.

---

1) siehe zuvor A I 1 und 2
2) Einz. oben 1. Teil, 3. Absch. B (insbes. III 3) u. D IV
3) Einz. zu Art. 91 GG oben 2. Teil, 1. Absch. B (insbes. III) im übrigen vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 3 c (S. 2518), zu Art. 87a Anm. VII 1 (S. 2332 ff).
4) vgl. Keidel, S. 25 ff.
5) vgl. von Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VII 1 a (S. 2332).

II. Die gesetzlich fixierten Einsatzziele in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG:

Der Einsatz von Streitkräften im "Inneren Notstand" bleibt zwar erstmalig in der deutschen Verfassungsgeschichte des Ausnahmerechts auf zwei Kompetenzen beschränkt - nämlich den "Schutz ziviler Objekte" und die "Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer"; aus dieser Komptenzbegrenzung läßt sich jedoch nicht schließen, daß es sich hierbei um a l l e i n den Streitkräften vorbehaltene Betätigungen handeln müsse [1]. Darauf wird zurückzukommen sein.

1. Der Schutz ziviler Objekte in Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1. Alt. GG:

Inhalt und Charakter der Kompetenzzuweisung "Schutz ziviler Objekte" im "Inneren Notstand" lassen sich zweckmäßigerweise im Hinblick auf die korrespondierenden Ermächtigungen der Streitkräfte im Spannungs- und Verteidigungsfall gem. Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2 GG erläutern [2].

Ungeachtet des insoweit in Art. 87 a Abs. 3 und Abs. 4 GG übereinstimmenden Wortlauts kann angesichts des Ranges der für den "Inneren Notstand" geforderten Gefahrenlagen [3] und der dort besonders ausgeprägten Subsidiarität doch nicht unterschiedslos jedes beliebige zivile Objekt dem Abs. 4 unterfallen [4]. Auch verfassungsgeschichtlich wird diese Annahme durch die gleichliegende Problematik beim Schutz lebensnotwendiger Objekte in existentiellen Notlagen des historischen

---

1) vgl. zur kontroversen Einschätzung etwa Linder, S. 118 einerseits - S. 128, 130 andererseits.
2) vgl. oben 2. Teil, 2. Absch. (insb. II 1).
3) zutreffend Hoffmann, S. 111 f; folgend Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 119.
4) v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VII 2 c aa (S. 2336) folgern dies auch aus dem Merkmal "zur Abwehr".

B

Ausnahmezustandes gestützt [1]. Zugleich ergibt sich auch im Hinblick auf die im Zusammenhang mit Art. 87 a Abs. 3 GG getroffenen Feststellungen, daß der Schutz militärischer Objekte nicht von der Kompetenzzuweisung des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG erfaßt sein kann [2]. Im einzelnen ist festzuhalten: Wenn bereits Art. 87 a Abs. 3 GG militärisch bedeutende Objekte deshalb schützt, weil diese im Verteidigungs- und Spannungsfall von den Streitkräften mitbenutzt und insoweit gefährdet sind, so sollen mit der Kompetenz des Art. 87 a Abs. 4 GG offenbar die speziell bei inneren Unruhen typischerweise besonders gefährdeten zivilen Objekte jeder Art und Bedeutung geschützt werden. Zu diesen Objekten zählen neben den Versorgungsbetrieben (E-Werke/Fernmeldeanlagen) bevorzugt die Einrichtungen zur Aufrechterhaltung der ordentlichen Staatsgewalt (Parlamentsgebäude etc.) [3].

Art und Umfang der durch Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1.Alt. GG zugewiesenen Objektschutzkompetenz stimmen im übrigen weitgehend mit den entsprechenden Befugnissen in Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2 GG überein: Im Verteidigungs-/Spannungsfall wie im "Inneren Notstand" sind die Streitkräfte auf die Erfüllung statischer Wachaufgaben bei der Abwehr von zivilen Störern beschränkt [4]. Wie auch in Abs. 3 ist die Abwehr dieser Zivilstörer beim Schutz ziviler Objekte im Falle Abs. 4 S. 1 als Aufgabe polizeilicher [5] Natur anzusehen, wovon bereits mehrfach die Rede war.
Im übrigen handelt es sich auch bei der Objektschutzbefugnis des Abs. 4 S. 1 (wie der in Abs. 3 S. 1) sowie

---

1) vgl.oben 1.Teil,3. Absch. A II 1;im übrigen Töndury, S. 176; Lepper, S. 47 f.
2) vgl. oben 2. Teil, 2.Absch. B II 1 a.
3) dazu vgl. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 166; Keidel, S. 64 mit Fn. 251; Parche, S. 161; einschränkend wohl Karpinski, S. 74.
4) vgl.Brandstetter-Schwenck-Weidinger,zu Art.87a Erl.6; Lenz, Notstandsverfassung,zu Art.87a Rdn. 18.
5) z.B. Hoffmann, S. 111; Keidel, S. 65 mit Fn. 253; insoweit selbst Linder, S. 127.

bei der Kompetenz zur Aufstandsbekämpfung um Tatbestände, die ein Einschreiten der Streitkräfte aus e i g e n e m Recht (requisitionsunabhängig) [1] vorsehen [2], was im Hinblick auf eine eigene Funktionsausübung als Grundlage eines "materiellen Begriffs" der Streitkräfte bedeutsam sein wird.

2. Die Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer in Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. GG:

Weiteres gesetzlich fixiertes Einsatzziel des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG ist die Bekämpfung "organisierter u n d militärisch bewaffneter Aufständischer" . Beim k u m u l a t i v e n Vorliegen dieser Minimal-Voraussetzungen [3] mag dann der Fall eintreten, daß die Polizei und der BGS "nicht (mehr) ausreichen". Liegen im übrigen auch die zuvor behandelten Einsatzvoraussetzungen in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 und Art. 91 Abs. 2 GG vor, so kann es zum Einsatz der Streitkräfte seitens der Bundesregierung kommen.

Der Vorrang der zivilen Kräfte auch bei der Bekämpfung existentieller Notlagen und die insoweit restriktiv zu handhabende Erschöpfungsklausel machen deutlich, daß an die Merkmale "organisiert" und "militärisch bewaffnet" als die qualifizierenden Charakteristika [4] der

---

1) dazu erneut Parche, S. 177 f(mit entsprechender Kritik)
2) demgegenüber sieht § 4 BGSG 1972 für den Schutz von Bundesorganen durch den BGS das Requisitionsprinzip wieder vor.
3) militärische Bewaffnung allein reicht nicht,-vgl. Schnupp,Polizei 1968,296;im übrigen folgt das Erfordernis des kumulativen Vorliegens beider Voraus. aus der Intention des Gesetzgebers,Streitkräfte nur als "ultima ratio" einzusetzen, dazu Dürig,GG,zu Art.87a, Rdn.12o;folgend Karpinski,S.2o mit Fn.9.
4) die h.M.im Schrifttum vermag die von ihr angezogene "Bürgerkriegslage" dabei lediglich mit Hinweis auf "putschende meuternde Teile" der Streitkräfte(z.B. C.Ardnt,DVBl.1968,731)oder eine"Bürgerkriegsarmee" (z.B.v.Mangoldt-Klein,zu Art.87 a Anm.VII 2c bb - S. 2336 f -) zu spezifizieren; detaillierter jedoch Brunkow, S. 108 ff.

B

"drohenden Gefahr" (für Bestand oder freiheitliche demokratische Grundordnung) hohe Anforderungen zu stellen sind: Als "organisiert" sind Aufständische schon anzusehen, wenn sie unter einer einheitlichen Führung stehen; dabei muß zumindest bei Einzelgruppen zwischen Führern und Geführten eine Unterscheidung möglich sein [1]. Die eindeutige Zuordnung im Gesetzeswortlaut macht im übrigen deutlich, daß sich das Adjektiv "militärisch" n i c h t auch auf die Organisation [2], sondern nur auf die Bewaffnung bezieht [3]. Ein militärisch übliches Führer-Untergebenenverhältnis braucht sich daher in der Organisation der Aufständischen nicht wiederzuspiegeln.

Hinsichtlich der Voraussetzung der "militärisch (en)" Bewaffnung der Aufständischen ist lediglich umstritten, ob darunter (auch) die von den Polizeivollzugskräften üblicherweise eingesetzten Waffen zu zählen sind [4]. Vergleicht man die Bewaffnung der Aufständischen i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. GG mit jener der ihnen womöglich gegenüberstehenden Truppenteile der Streitkräfte, so wird folgende differenzierende Beurteilung notwendig: Bedingt durch die jeweilige Funktion der einzelnen Truppenkörper kann sich die Bewaffnung auch nur auf Handfeuerwaffen beschränken (z.B. bei Pionieren), oder im Regelfall bei der Infantrie aus auch polizeigesetzlich zugelassenen Schußwaffen und Explosivmitteln bestehen (z.B. MG`s, Granatwerfer, Minen [5]), während vorwiegend in Spezialeinheiten die "schweren (militä-

---

1) vgl. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 168 f.
2) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 121; a.A. wohl C. Arndt, DVBl. 1968, 732.
3) vgl. Keidel, S. 67 f; Parche, S. 162
4) ablehnend z.B. C. Arndt, DVBl. 1968, 732; gegenteilig z.B. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 122; zu Einz. oben 2. Teil, 2. Absch. D II 2 b, bb.
5) vgl. § 2 IV UZwG, §§ 10 IV/18 UZwGBw; § 44 E Be PolG (1975); zum Streit um die zulässige Bewaffnung der Polizei vgl. Keidel, S. 233 ff, 241f.

rischen) Waffen" (Artillerie, Mörser, Haubitzen etc.) [1] zu finden sein werden. Demzufolge zielt das Merkmal "militärische Bewaffnung" auf die Waffen und Hilfsmittel ab, "die üblicherweise zur Ausstattung der Streitkräfte gehören" [2], wozu grundsätzlich neben den l e d i g l i c h von den Streitkräften benutzten Kampfmitteln auch die nach den polizeirechtlichen Bestimmungen des unmittelbaren Zwanges zugelassenen Schußwaffen und Explosivmittel zu rechnen sind. Im übrigen zeigt sich, daß schon im Hinblick auf die Ausstattungspraxis [3] regulärer Streitkräfte schwer zu entscheiden ist, mit welchen Waffen die Aufständischen im Einzelfall ausgerüstet sein müßten, um die Voraussetzungen des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG zweifelsfrei zu erfüllen. Wollte man andererseits zur "militärischen Bewaffnung" i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG nur jene Kampfmittel rechnen, über die annerkanntermaßen die Streitkräfte gegenwärtig a l l e i n verfügen dürfen (artilleristisches Arsenal), nicht aber die Polizei [4], so würde ein Einsatz der Polizei und des BGS mit ihren leichteren Waffen im Rahmen der Art. 91/87 a Abs. 4 S. 1 GG von vornherein "nicht ausreichen" [5]. Weder dem Subsidiaritäts- noch "ultima ratio"-Gedanken eines Einsatzes von Streitkräften würde eine derartige Deutung des Merkmals "militärische Bewaffnung" gerecht werden können. Um andererseits jedoch nicht diese rechtliche Voraussetzung des Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2.Alt. GG zu durchlöchern, ist zumindest daran festzuhalten, daß bei der Beurteilung der von den Aufständischen eingesetzten Waffen nicht entscheidend auf E i n z e l waffen abgestellt wird, die von Einzelpersonen aus einer

---

1) auch hierbei handelt es sich um"Schußwaffen"i.S.§ 1I WaffG v.19.9.1972(BGBl.I, S.1797)-vgl.Jess-Mann, S. 49, 165.

2) Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.171;folgend Giese-Schunck, zu Art. 87 a Erl. 10.

3) vgl.dazu Teil B I u.III der Kriegswaffenliste v.25.8. 1963(BGBl.I,S.487);zu den derzeitigen Waffen der Streitkräfte vgl.bei Brunkow, S. 91 ff.

4) zum Streit um das mögliche Waffenarsenal der Polizei jetzt Linder, S. 95 ff, 107 ff.

5) zutr. Gedanke bei Keidel, S. 68; ähnlich Karpinski, S. 22 f.

B

Menge heraus gebraucht werden, sondern allein auf den Eindruck, den die Bewaffnung der G e s a m t h e i t der Aufständischen macht [1].

"Militärisch bewaffnet" i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. GG sind Aufständische daher nur, wenn im Hinblick auf Art, Wirkungsweise und/oder Anzahl der konkret von ihnen e i n g e s e t z t e n Waffen eine Aufstandsbekämpfung durch Polizeivollzugskräfte nicht sichergestellt werden kann [2].

III. Spezielle Kompetenzbindungen durch die Unterstützungsformel:

Durch die Formel "zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes" hat der Gesetzgeber eine über die schon genannte Zweckbestimmung ("zur Abwehr") hinausgehende s p e z i e l l e Zweckbindung [3] der Kompetenzausübung in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG vorgesehen - ähnlich wie auch in Art. 87 a Abs. 3 S. 2 und Art. 35 Abs. 2, 3 GG, [4].

Wie schon im Zusammenhang mit Art. 87 a Abs. 3 GG soll auch an dieser Stelle die besagte Unterstützungsformel auf ihre Aussagekraft hin betreffend die rechtliche Natur der den Streitkräften im "Inneren Notstand" zugewiesenen Aufgabe (i.w.S.) untersucht werden. Allerdings ist bereits hinsichtlich des Geltungsbereichs unklar, ob sich die Formel gleichermaßen auf den Objektschutz (1. Alt.) wie die Aufstandsbekämpfung (2.Alt.) beziehen soll:

1. Der Geltungsbereich der Unterstützungsformel in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG:

Der Wortlaut zwingt nicht ohne weiteres dazu, die Unterstützungsformel auf beide in Art. 87 a Abs. 4 S. 1GG

---

1) zutreffend Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.122;Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.170f;Parche,S.163;unzufreffend die Gegenargumente bei Seifert,KJ 1968,18.
2) Karpinski(S.23) läßt genügen,wenn eine aufständische Einheit über Waffen,die denen der Polizei ähneln, v e r f ü g t .
3) nach v.Mangoldt-Klein,zu Art.87a Anm.VII 2 b (S.2335) die "zweite Zweckbestimmung".
4) vgl.dazu AB 1968,S.1o und S.14.

gesetzlich fixierten Einsatzziele zu beziehen [1], selbst wenn es heißt, daß die Streitkräfte "zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes b e i m Schutze von zivilen Objekten und b e i der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer .." eingesetzt werden können [2]. Die zunächst nicht lösbar erscheinende Frage beantwortet sich im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift; die Erstreckung der Unterstützungsformel auf b e i d e Einsatzziele folgt aus der Entscheidung des Rechtsausschusses vom 4.4.1968 in der 79. Sitzung [3], wonach die Worte "beim Schutz von zivilen Objekten und ..." n a c h t r ä g l i c h eingefügt wurden. Die Unterstützungsformel bezog sich also auf die (später zweite) Alternative des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG zur Aufstandsbekämpfung in der ursprünglichen Fassung der Regelung des "Inneren Notstandes", als dieser noch seinen systematischen Zusammenhang mit Art. 91 GG auch äußerlich sichtbar besaß [4].

Auch dogmatisch erwiese sich die womöglich bei beiden Alternativen in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG heranzuziehende Unterstützungsformel im überwiegenden Schrifttum nicht als Problem [5]. Ein zusätzliches Argument ergibt sich im Hinblick auf die durch Art. 87 a Abs. 2 GG gebotene restriktive Auslegung [6], wonach eine spezielle Zweckbindung der Tätigkeit der Streitkräfte auch im "Inneren Notstand" im Interesse der "Polizei" nur wünschenswert wäre [7]. Die Unterstützungsformel ist daher bei beiden in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG zugewie-

---

1) zutr. Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 87a Rdn. 16; auch Linder, S. 117.
2) daraus leitet allerdings K. Ipsen, DVBl. 1969, 399 die doppelte Unterstützungsfunktion ab; a.A. Linder, S. 118 mit Fn. 297.
3) vgl. Kurzprotokoll Nr. 79, S. 7; Einz. auch Linder, S. 121 f.
4) zu Art. 91 vgl. RE 1967, S. 3 und 23.
5) Schnupp Polizei 1968, 296; Dürig, GG, zu Art. 87a Rdn. 117 ff; Keidel, S. 66, 70 ff; Parche, S. 163; a.A. C. Arndt, DVBl. 1968, 732; folgend Linder, S. 80 f, 116 ff, 122 f.
6) vgl. oben 2. Teil, 1. Absch. D III.
7) zur rechtsdogmatischen Argumentation vgl. Parche, S. 164 mit Fn. 93.

senen Kompetenzen gleichermaßen zu berücksichtigen.

Für die im weiteren vorzunehmende Ermittlung des Sinngehaltes der Formel stellen sich an dieser Stelle zwei Fragen, von denen nur die erste im gegebenen Zusammenhang darzustellen ist: In erster Linie geht es bekanntlich darum, ob durch die Formel der bereits als polizeilich erkannte Charakter der Einsatzziele Objektschutz und Aufstandsbekämpfung in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG bekräftigt werden kann [1]; zum anderen wird zu zeigen sein, ob und gegebenenfalls in welchem Umfange Bindungen der Streitkräfte an polizeirechtliche Grundsätze/ Einsatzmittel im V o l l z u g der Kompetenzzuweisungen durch besagte Formel zum Ausdruck gebracht werden.

Diese zwei Fragen treten bei der Behandlung der Formel mit ihren zahlreichen Deutungsmöglichkeiten in der Literatur nicht immer deutlich hervor [2]. Die Notwendigkeit einer getrennten Behandlung der sich hinter den Fragen verbergenden Problemkreise [3] wird in den weiteren Abschnitten sichtbar werden.

2. Die Funktion der Unterstützungsformel zur Verdeutlichung der gesetzlichen Einsatzziele des Art. 87a Abs.4 S. 1 GG:

Zur Ermittlung des Sinngehalts der Formel "zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes" empfiehlt es sich, bei der grundlegenden Deutung anzusetzen, die der Rechtsausschuß [4] der Formel zuletzt gab. Mit der Formel soll nach der Interpretation des Rechtsausschusses "einerseits zum Ausdruck gebracht werden, daß die Entscheidung über das 'Ob' des Einsatzes

---

1) im Falle Art.87a III 1, 2 GG s.o. 2.Teil,2.Absch. B IV.
2) dazu vgl.Keidel,S.66 Fn.259;zur Analyse im einzelnen vgl. Parche, S. 164-167.
3) Einz. bei Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn. 126.
4) vgl. AB 1968,S.14;zur Analyse der Entstehungsg. im übrigen vgl. Keidel, S. 70 ff; Brunkow, S. 113 f.

und die Befehls- und Kommandogewalt auch über die im Innern eingesetzten Streitkräfte bei der Bundesregierung bzw. dem nach Art. 65 a zuständigen Bundesminister der Verteidigung verbleiben, daß andererseits aber der Einsatz sich den Zielen der Maßnahmen der Polizeibehörden einzuordnen hat" [1].

Bevor auf die in dieser Interpretation angesprochenen (weiteren) Fragen eines partiellen Weisungsrechts der Länder gegenüber den Streitkräften und deren (womögliche) Unterwerfung unter das Landespolizeirecht [2] eingegangen werden kann, ist die dogmatisch vorrangige, zuvor aufgezeigte Frage zu beantworten, ob besagter Formel bei der Verdeutlichung der gesetzlichen Einsatzziele entscheidende Aussagen über den (polizei-) rechtlichen Charakter der im Rahmen des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG von den Streitkräften zu erfüllenen A u f g a b e (i.w.S.) [3] entnommen werden können:

Im Hinblick auf d i e s e Frage äußert Ipsen [4], daß - soweit jene Unterstützungsformel "den Einsatzzweck bestimmt" - sie keine weiteren Begrenzungskriterien aufstelle, als die zweite und dritte Einsatzvoraussetzung des Einsatzes enthielten. Dürig [5] meint, die Formel lasse Rückschlüsse darauf zu, daß die Bekämpfung eines "Inneren Notstandes" materiell Polizeiaufgabe sei, dies bleibe sie auch für die Streitkräfte; die Formel sei daher zu lesen "zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen", sie überlagere die 'speziellen Einsatzzwecke' und weise damit zugleich auf den "polizeilichen Charakter der Abwehrtätigkeit der eingesetzten Bundeswehreinheiten" hin [6]. Ähnlich betrachtet Keidel [7] die Unter-

---

1) AB 1968, S. 14; dazu kritisch Ipsen, BK , zu Art.87a Rdn. 159 ff.
2) vgl. z.B. Ipsen, ebd. Rdn. 163 i.V.m. Rdn. 118 f.
3) zur Frage vgl. oben Einführung zu B.
4) ebd. Rdn. 164 i.V.m. Rdn. 161; ähnlich v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VII 2 b (S. 2335 f).
5) in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 118.
6) folgend Parche, S. 167, 187; wohl auch Schmidt-Bleibtreu-Klein, zu Art. 87 a Rdn. 8.
7) S. 64 ff, 69 ff, 72 ff.

stützungsformel immerhin als Ansatzpunkt für eine Klärung der Frage nach dem Rechtscharakter der in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG ausgeübten Tätigkeit; im Zusammenhang mit dem Objektschutz könne der Formel entnommen werden, "daß die Maßnahmen der Streitkräfte, weil sie 'zur Unterstützung der Polizei' und damit deren Aufgaben geschehen, eben selbst auch der polizeilichen Aufgabe dienen"; eine Aussage über die zur Verfolgung der Aufgabe einzusetzenden Mittel und Befugnisse ... sei darin allerdings nicht enthalten [1]. Auf der Gegenseite meint z.B. Linder [2], daß die Streitkräfte vom Bund (im Falle der Aufstandsbekämpfung) "nicht zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes in Wahrnehmung von Polizeibefugnissen" eingesetzt würden, vielmehr nähmen die Streitkräfte in diesem Falle ein "eigenes Recht wahr", diese "Kompetenz der Streitkräfte" solle aber "nur für die schwerste aller Ordnungsstörungen" gegeben sein [3].

Bemüht man sich um eine problembezogene und im Hinblick auf bereits erzielte Ergebnisse widerspruchsfreie Interpretation [4] der Unterstützungsformel, so vermag die zuletzt angesprochene Gegenmeinung nicht recht zu überzeugen: Sie kann einerseits keine widerspruchsfreie Erklärung dafür geben, warum (unter Berücksichtigung des Grades der Gefahr) die Objektschutzbefugnis (1. Alt.) - ungeachtet der mit der 2. Alt. übereinstimmenden Tatbestandsvoraussetzungen - nicht auch aus jener offensichtlich "essentiell" [5] andersartigen Ausnahmelage heraus entstehen sollte, die dieser Ansicht zufolge einen Einsatz von Streitkräften als "Machterhaltungsinstru-

---

1) vgl. Keidel, S. 66; i.E. wohl auch Brunkow, S. 113 f.
2) S. 124 (er bezieht die Unterstützungsformel nicht auf die Aufstandsbekämpfgung).
3) Linder, S. 128, 130; vgl. auch Lehnguth, S. 70f; ähnl. Denninger Beye, S. 25 (unklar, ob dazu auch der Objektschutz Art. 87a IV 1 GG zählt); wohl auch Karpinski, S. 75.
4) zu den Interpretationsprinzipien vgl. Hesse, VerfR (1975) § 2 III 2c (S. 28ff) praktiziert bei Parche, S. 164 ff.
5) so schon Lepper, S. 36 Fn. 106; unklar Lehnguth, S. 25 f.

ment" [1] mit "militärischer Gewalt" (sprich: nach kriegsvölkerrechtlichen Grundsätzen) erforderlich macht. Im weiteren diskutieren die Autoren dieser Gegenmeinung die aus der "Unterstützungsformel" entnehmbaren Argumente für eine materiell polizeiliche A u f g a b e beider Kompetenzen in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG entweder gar nicht bzw. negieren [2] sie und/oder sehen ihre Funktion (nur) "ohne jegliche Begrenzungskriterien" für den Einsatzzweck (=Aufgabe i.w.S.) auf Fragen des V o l l z u g e s und der Einsatzmittel beschränkt [3].

Geht man statt dessen vom Wortlaut der sich auf beide Alternativen des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG beziehenden "Unterstützungsformel" aus, so wird zwar nicht ausdrücklich (wie in Abs. 3 S. 2) die Unterstützung einzelner M a ß n a h m e n, doch eine solche der "Polizei" (als Institution) gefordert. Auch insoweit erfolgt die Tätigkeit der Streitkräfte aber im Interesse und im Hinblick auf die bereits von Polizei und BGS primär wahrgenommenen Aufgaben allgemeiner Gefahrenabwehr. Damit wird die Voraussetzung "zur Abwehr" durch eine spezielle Kompetenzbindung überlagert, die die Abwehrtätigkeit der Streitkräfte in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG als materiell polizeilich erscheinen läßt [4]. Insoweit scheint selbst im systematischen Vergleich die unterschiedliche Fassung der "Unterstützungsformel" in Art. 87 a Abs. 4 und Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG nicht von substantieller Bedeutung zu sein.

Diese Annahme wird durch einen Blick auf die Entstehungsgeschichte [5] der Unterstützungsformel bestätigt: Der noch im Lücke-Entwurf von 1967 [6] enthaltene Ein-

---

1) Denninger-Beye, S. 25 i.V.m. S.23 ff; ähnlich Linder, S. 123 ff.
2) vgl. Denninger-Beye, S. 23-25; differenzierend Linder S. 118 mit Fn. 297/298, S. 124.
3) vgl. Karpinski, S. 75; Lehnguth, S. 70f; als Vertreter der h.M. ähnlich v.Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm. VII 2 b (S. 2335 f).
4) vgl. etwa Dürig, GG , zu Art. 87 a Rdn. 118,124-126; Parche,S. 167; insoweit auch Keidel, S. 66, 71.
5) dazu kritisch Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 158-164.
6) RE 1967, S. 3, 23 f.

B

satz der Streitkräfte "als Polizeikräfte" wurde als Tätigkeit der Streitkräfte im "Inneren Notstand" "nur für polizeiliche Aufgaben ..." [1] verstanden. Ein darüber hinausgehender Einsatz, wie ihn noch der Ausschußentwurf von 1965 [2] vorsah, wurde aufgegeben und später bis zur Endfassung der Notstandsverfassung auch nicht wieder eingeführt [3].

Wenn man sich somit nicht in den Widerspruch verwickeln will, die Aufgabe der Aufstandsbekämpfung zwar als polizeilich zu betrachten, die Streitkräfte im übrigen aber "weder eine reine Polizeifunktion noch eine rein militärisch-kriegsmäßige Funktion " [4] ausüben zu lassen, so bleibt es bei der Feststellung, was die Unterstützungsformel als spezielle Kompetenzbindung zu bestätigen vermag: Beide Kompetenzzuweisungen in Art.87a Abs. 4 S. 1 GG sind als Ausdruck einer materiell polizeilichen Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte im "Inneren Notstand" anzusehen [5]. Unbeantwortet sind jedoch auch jetzt noch die weiteren, bereits aufgeworfenen Fragen, ob und inwieweit die besagte Formel auch Weisungsrechte gegenüber den Streitkräften seitens ziviler Stellen zuläßt und ob sie gegebenenfalls auch die Durchführung der mit Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG zuerkannten Kompetenzen den Bindungen des (Landes-)Polizeirechts unterwerfen will.

Die in diesem Zusammenhang mehrfach angeführte These von der i n d i z i e l l e n Bedeutung [6] der Rechtsnatur der zuerkannten Aufgabe (i.w.S.) für die jeweils im Kompetenzvollzug geltenden Grundsätze und Einsatzmittel wird dabei insbesondere im Hinblick auf die zuletzt aufgeworfene Frage erneut auf ihre Richtigkeit - auch für die Einsätze im "Inneren Notstand" - zu überprüfen sein.

---

1) Begründung RE 1967,S.23.
2) vgl. AE 1965,S.3 (zu Art.91);anders noch RE 1962,S. 2,11 (zu Art.115 b III 3a).
3) vgl.C.Arndt,Polizei 1968,130;Evers,AÖR 91(1966),27; Hoffmann,S.1o6.
4) Keidel,S.81,demgegenüber S.64ff,7Off;zu Keidels veränderter Erweiterung des Funktionsbegriffs auf S.19
5) Dürig,GG,zu Art.87a Rdn.118;Parche,S.167.
6) vgl.erneut Dürig,ebd.Rdn.54,126;auch Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 1o,S.160;Schnupp,Polizei 1968,295ff.

C. Rechtsstatus der Streitkräfte und Weisungsverhältnisse bei den Einsätzen des Art.87 a Abs. 4 S. 1GG:

Zu den entscheidenden Vorfragen nach den im Einzelfall auszuübenden Befugnissen zählt bekanntlich, ob die Streitkräfte im Vollzug der Kompetenzzuweisungen auch des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG Bundes- oder Landesrecht anzuwenden haben. Diese Frage wiederum beurteilt sich - wie schon im Zusammenhang mit Art. 87 a Abs. 3 GG aufgezeigt [1] - nach dem Rechtsstatus der Streitkräfte, d.h. ob sie Teil der Exekutive des Bundes oder der Länder sind und ob sie u.U. auch Weisungen [2] ziviler Stellen der Länder zu befolgen haben.

I. Rechtsstatus der Streitkräfte bei Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG:

Die (mehrfach angesprochene) grundsätzliche Zugehörigkeit der Streitkräfte zur Bundesexekutive in Anbetracht der Regelungen in Art. 87 a Abs. 1 GG und Art. 65 a/ 115 b GG (Befehls- und Kommandogewalt) ist auch für die Beurteilung der Frage des Rechtsstatus der Streitkräfte in Art. 87 a Abs. 4 S. 1GG von entscheidender Bedeutung:

Mangels eines entgegenstehenden Organisationsaktes auf Verfassungsebene bleiben die Streitkräfte auch bei Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG Teil der Bundesexekutive [3] und nehmen daher Kompetenzen des Bundes [4] wahr. So heißt es auch ausdrücklich im Wortlaut des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG, daß die "Bundesregierung" (als Kollegialorgan [5]) berechtigt ist, die Streitkräf-

---

1) vgl. 2.Teil,2.Absch. C, sowie Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 55 u. Rdn.81.
2) zu Begriff und Einz. vgl. Keidel, S. 149 ff i.V.m. S. 109 ff.
3) vgl. z.B. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 160, 163 i.V.m. Rdn. 118 ff; Lehnguth, S. 151 f.
4) vgl. Dürig, ebd . Rdn. 124 f i.V.m. Rdn. 54/81.
5) vgl. Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 87 a Rdn.20. Delegation auf den Verteidigungsminister im Vollzug möglich: vgl. z.B. Keidel,S. 149 f; Karpinski, S.27ff

C

te "ein(zu)setzen" - d.h. ihre Tätigkeit von der grundsätzlichen politischen Entscheidung an bis zur faktischen Durchführung des beschlossenen Einsatzes zu beeinflussen [1]. Damit ist die in späterer Zeit des historischen Ausnahmerechts verlorengegangene Trennung von Entscheidungsträger und dem zur Durchführung des Einsatzes Ermächtigten auch im "Inneren Notstand" des GG nicht wieder eingeführt worden [2].

Die Konsequenz des soeben erzielten Ergebnisses ist u.a., daß grundsätzlich auch alle im Vollzug des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG womöglich benötigten Vollzugsnormen nicht auf spezifisch den Ländern gem. Art. 83 GG zur Ausführung (als eigene Angelegenheit) zugewiesenen landesrechtlichen - insbesondere landes(polizei)rechtlichen - Bestimmungen beruhen können [3], da der Vollzug landesrechtlicher Normen durch Bundesorgane zumindest grundsätzlich als verfassungswidrig [4] anzusehen ist.

II. Zivile Weisungsrechte im Falle der Einsätze des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG:

Das "Einsetzen" der Streitkräfte durch die Bundesregierung als Kollegialorgan bedeutet selbstverständlich auch, daß der Bund neben der Entscheidung über das "Ob überhaupt" und der Erteilung des Einsatzbefehls die im weiteren erforderlichen Anweisungen im faktischen Vollzug der Kompetenzzuweisungen Art. 87 a Abs. 4 GG trifft. [5] Jedoch nicht diese Einwirkungsmöglichkeiten, sondern vielmehr die den zivilen Stellen

---

1) h.M.-vgl. Ipsen, BK, zu Art.87 a Rdn.160; v.Mangoldt-Klein, zu Art.87 a Anm.VII 3(S.2337).
2) zur Kritik insoweit vgl. Seifert, KJ 1968, S.17ff, 21; gemäßigter Parche, S. 189 f.
3) vgl. Karpinski, S. 35.
4) vgl. Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.83 Rdn.10; BVerfG Urt. v.28.2.1961, E 12,205 (221), Beschl.v. 11.4.1967, E 21, 212 (325 f); im übrigen str.: vgl. Wöhrle, S. 47 ff, 69 ff mit Einz. zu Ausnahmen; Keidel, S. 168 mit Fn. 36.
5) dazu z.B. Parche, S. 159 ff;

außerhalb der militärischen Befehlshierarchie gegenüber den Streitkräften auch im "Inneren Notstand" womöglich eingeräumten Weisungsrechte sind problematisch und daher hier zu behandeln:

1. Umstrittene Weisungsabhängigkeit der Streitkräfte:

Auch in neuerer Zeit werden Weisungsrechte ziviler Stellen der Länder bei Einsätzen der Streitkräfte gem. Art. 87 a Abs. 4 GG noch für zulässig gehalten. Insbesondere im Hinblick auf die seinerzeitige Fassung der Unterstützungsformel im RE 1967 ("als Polizeikräfte") forderte schon eine Mindermeinung [1] eine Unterstellung der Streitkräfte auch im "Inneren Notstand" unter die Leitung und Führung der Polizei. Dieser Meinung hat sich jetzt der Kommentar von v. Mangoldt-Klein [2] unter Berufung auf eine neuere Äußerung von C. Arndt [3] u.a. im Hinblick auf die "Unterstützungsformel" angeschlossen: Ihr will der Kommentar entnehmen, daß der Streitkräfteeinsatz sich dem Einsatzplan der Polizei anzupassen habe, die eingesetzten Teile der Streitkräfte zwar nicht aus ihrem Befehls- und Unterstellungsverhältnis herausgelöst würden, aber "der unmittelbaren Weisungsbefugnis desjenigen unterstellt werden, der im konkreten Fall die Führung der Polizei bzw. des Bundesgrenzschutzes obliegt" (d.h. dem Bundesinnenminister oder den Landesinnenministern). Allerdings schwächen v. Mangoldt-Klein ihre Ansicht an gleicher Stelle mit dem Hinweis ab, die Formel begründe "weder eine partielle Weisungsgewalt der Länder gegenüber den Streitkräften noch deren Unterwerfung unter das Landespolizeirecht". -

---

1) z.B. Egenrieder/Scheuner, 3. Hearing, S. 27/67; ähnlich Schnupp, Polizei 1968, 296.
2) zu Art. 87 a Anm. VII 2b (S. 2335).
3) DVBl. 1968, 731 (noch wie die Mindermeinung in Polizei 1968, 129).

C

Diesen in sich widersprüchlichen [1] Äußerungen tritt mit unterschiedlichen Begründungen das wohl überwiegende Schrifttum entgegen, welches durch besagte Unterstützungsformel grundsätzlich k e i n e unmittelbaren Weisungsbefugnisse ziviler Stellen der Länder gegenüber den eingesetzten Streitkräften begründet sehen will [2]. Diese Autoren stützen ihre Ansicht insbesondere auf das durch Art. 65 a/115 b festgelegte Unterstellungsverhältnis unter die Befehlsgewalt des Verteidigungsministers bzw. Kanzlers. Eine mehr vermittelnde Position nehmen insbesondere Autoren wie Hoffmann [3] ein, die eine Unterstellung unter die Polizeiführung zwar ablehnen, in starker Anlehnung an die Fallgestaltung des Art. 87 a Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG von den Streitkräften jedoch fordern, daß sie sich den Zielen der (regelmäßig von den Landesbehörden eingeleiteten) Polizeimaßnahmen "unter(zu)ordnen" hätten.

Nachdem sich in letzter Zeit insbesondere Keidel und Parche in ihren Arbeiten [4] in diesem Zusammenhang eingehend mit dem Schrifttum auseinandergesetzt haben und mit überzeugenden Argumenten gegen eine generelle Unterstellung der Streitkräfte im Falle Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG unter die Führung der jeweiligen Landesregierungen eingetreten sind, bleibt noch Raum für wenige ergänzende Betrachtungen im Hinblick auf die im Zusammenhang mit Art. 87 a Abs. 3 S. 1 und S. 2 GG erzielten Ergebnisse zur Frage der K o o r d i n a t i o n der Einsatzmaßnahmen von Streitkräften, Polizei und BGS:

2. Keine Weisungsrechte ziviler Stellen gegenüber den Streitkräften bei den Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 4GG:

Schon der Wortlaut des Art. 87 a Abs. 4 GG ("..kann die Bundesregierung ... einsetzen") verbietet unmittelbare

---

1) so bereits Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 118 (Fn. 1 S. 75).

2) z.B. Evers, AÖR 91 (1966), 27; Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 160, 163; jetzt auch Keidel, S. 150; Parche, S. 167; Karpinski, S. 30; unklar Lehnguth, S. 151.

3) S. 11 of; auch Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 87a Rdn. 15; ähnlich Schnupp, Polizei 1968, 296 (im Anschluß an AB 1968, S. 13f); wohl auch Seifert-Geeb, Das Bundesrecht I A 10, S. 160.

4) vgl. Keidel, S. 70ff; Parche, S. 164ff - jweils m.w.N.

und allgemeine Weisungsbefugnisse von Landesbehörden gegenüber den Streitkräften. Wenn sich andererseits aber nach dem gesetzgeberischen Willen der Einsatz der Streitkräfte "den Zielen der Maßnahmen der Polizeibehörden e i n z u o r d n e n " [1] hat, so kann eine derartige "Einordnung" im Vollzug für die Praxis allerdings nicht eine "Anpassung" an von den L ä n d e r n gesetzte Einsatzziele bedeuten [2]. Denn Voraussetzung jeglichen Streitkräfteeinsatzes im "Inneren Notstand" des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG ist, daß bereits Voraussetzungen (und Rechtsfolgen) des Art. 91 Abs. 2 GG vorliegen. Damit soll gesagt sein, daß die Bundesregierung die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr an sich gezogen und die Länderpolizeien bereits ihren Weisungen unterstellt haben würde [3]. Die Streitkräfte werden demnach im Falle des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG in einem Augenblick tätig, in dem die Bundesregierung bereits die Einsatzziele der Polizeitätigkeit selbst festlegt, worin der entscheidende Unterschied zur Katastrophenbekämpfung i.S. Art. 35 Abs. 3 GG zu sehen ist [4]. Es wäre widersinnig, nunmehr den Landesinnenministern noch Weisungsrechte irgendeiner Art einräumen zu wollen [5]. Die Länder sind daher allein auf die Möglichkeit angewiesen, über Art. 91 Abs. 2 S. 2/ 87 a Abs. 4 S. 2 GG im Bundesrat die Einstellung des Einsatzes der Streitkräfte zu verlangen.

---

1) AB 1968, S. 14; nicht "unterordnen" i.S. von Hoffmann, S. 110 f; auch nicht dem "Einsatzplan anzupassen" (v. Mangoldt-Klein, aaO. S. 2335; Seifert-Geeb, Das Bundesrecht I A 10, S. 160); kritisch zum Wortgebrauch Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 161.

2) wie hier Keidel, S. 151.

3) ähnlich Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 118; Karpinski, S. 30 f mit Einzelheiten.

4) in Art. 35 III GG bleiben die Länder auch nach Einschreiten des Bundes für die Festlegung der Ziele der Gefahrenabwehr verantwortlich, vgl. Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 17; a.A. Brandstetter-Schwenck-Weidinger, zu Art. 87 a Erl. 7.

5) wie hier Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 118; Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 163.

C

Mit diesem Ergebnis sind allerdings nicht die Fragen hinsichtlich Art und Weise stets notwendiger K o o r d i n a t i o n der Mittel und Maßnahmen aller Beteiligten im Einzelfall gelöst.

Zur Lösung der Koordinationsproblematik in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG wird vorgeschlagen, auf die Unterstützungsformel mit dem die Koordination ansprechenden Kriterium des "e i n v e r n e h m l i c h e n Z u s a m m e n wi r k e n s" [1] in erster Linie zurückzugreifen. Ipsen [2] hält demgegenüber ohne weitere Begründung das auch "hier angemessene und hinreichende Führungsmittel" der "Anweisung auf Zusammenarbeit", welches er für den Einsatz nach Art. 87 a Abs.3 S. 2 GG entwickelte, für geeignet.

Zu letzterem Lösungsvorschlag, der weitgehend auch von dem mitzitierten Schrifttum ohne weitere Auseinandersetzung mit der Problematik übernommen wurde, ist folgendes anzumerken: Soweit es sich darum handelt, unter Wahrung der jeweiligen Befehlswege in einvernehmlichem Zusammenwirken Mittel und Maßnahmen aller Beteiligten zu koordinieren, mögen die Voraussetzungen der Ipsen'schen Formel auf den Fall der ö r t l i c h e n Zusammenarbeit bei Durchführung der Kompetenzzuweisung des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG zutreffen. Stellt man jedoch auf das von Ipsen für die Anweisung auf Zusammenarbeit wesensmäßig geforderte Merkmal der "Erfüllung eines gemeinsamen Auftrages" (Zieles)[3] ab, so läßt sich (im Unterschied zum Einsatzfall Art. 87a Abs. 3 S. 2 GG) mit diesem Merkmal die charakteristische Rechtslage des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG nicht erfassen, wenn auf der "Bundeswehrstufe" die B u n -

---

1) AB 1968,10 zu Art. 35 II/III GG; ähnlich Karpinski, S. 31 f.
2) BK, zu Art. 87 a Rdn. 182;folgend Keidel, S. 148/ 150 f; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VII 2c cc (S. 2337).
3) vgl. erneut Ipsen, ebd . Rdn. 112.

d e s r e g i e r u n g alleinverantwortlich die Auswahl der polizeilichen Ziele vorzunehmen hat. Schon im Zusammenhang des Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG wurde im übrigen dargelegt [1], daß mit dem Begriffsmerkmal "gemeinsamer Auftrag" die für das vorliegende Problem der Weisungsverhältnisse relevante Frage - w e r die Ziele der Gefahrenabwehr festzulegen hat - nicht entschieden werden kann. Damit erweist sich die Lösung einer "Anweisung auf Zusammenarbeit" nach der Begriffsbestimmung Ipsens überhaupt dann als wenig praktikabel, Fragen der Zusammenarbeit und Weisungsverhältnisse zu erfassen, wenn ein Einsatzbeteiligter (wie in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG der Bund) eigenverantwortlich die Koordination aller Mittel und Maßnahmen der übrigen Beteiligten nach den v o n i h m a l l e i n festgelegten (und zu verantwortenden) Zielen der Gefahrenabwehr vorzunehmen hat.

Diestatt dessen vorgeschlagene Lösung über die Formel vom "einvernehmlichen Zusammenwirken" bietet für die Koordinationsfrage zumindest einen geeigneten Ansatz: Unter Beibehaltung der bestehenden Unterstellungsverhältnisse könnte sie immerhin sachgerechte Absprachen auf Ebene der oberen Führung im Dringlichkeitsfalle auch auf mittlerer/unterer Ebene ermöglichen. [2].

Zwar hat der Gesetzgeber mit der besagten Formel anläßlich des Streitkräfteeinsatzes durch den Bund nach Art. 35 Abs. 3 GG (Katastropheneinsatz) operiert; bei einer normvergleichenden und funktionsgerechten Interpretation läßt sie sich jedoch auch zur Lösung der Weisungs- und Koordinationsprobleme in Art.87 a Abs.4 S. 1 GG heranziehen [3]. Auf diesem Wege allein wird es der für die Ziele allgemein - polizeilicher Gefahrenabwehr bei Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG

---

1) dazu oben 2. Teil, 2. Absch. C II 2.
2) so auch Karpinski, S. 31-33 unter Anführung von AB 1968, S. 14.
3) vgl. Seifert-Geeb, Das Bundesrecht I A 10, S. 136 b/160 behandeln insoweit beide Fälle gleich.

C

verantwortlichen Bundesregierung möglich sein, die Einsatzpläne, aber auch Einzelmaßnahmen, zwischen allen Beteiligten auf p o l i t i s c h e r Ebene (Exekutivspitze) [1] wie am Durchführungsort miteinander "zu koordinieren" [2].

In konsequenter Fortführung des im Falle des Art. 87 a Abs. 3 S. 2 Hs.2 GG eingenommenen Standpunktes - hier jedoch mit umgekehrtem Ergebnis - bleibt demnach zusammenfassend festzuhalten: Streitkräfte und Polizeivollzugskräfte bleiben auch im "Inneren Notstand" des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG in ihrem Unterstellungsverhältnis unberührt. Weil sich jedoch die Bundesregierung, bevor es zu einem Streitkräfteeinsatz kommen darf, die Polizeivollzugskräfte - zu deren Unterstützung die Streitkräfte tätig werden - bereits unterstellt hat (Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG), bestimmt sie die Ziele der allgemein - polizeilichen Gefahrenabwehr [3] und kann allen beteiligten Kräften diejenigen Weisungen erteilen, die zur K o o r d i n a t i o n der Mittel und Maßnahmen im "einvernehmlichen Zusammenwirken" erforderlich sind.

In der P r a x i s wird dabei die obere militärische Führung (vom Korps an aufwärts)nach Absprache mit der zivilen Führung von Polizei und BGS die im jeweiligen Unterstellungsverhältnis nach unten weiterzugebenden Koordinationsanordnungen erteilen. Eine direkte Koordination im Eilfalle zwischen Streitkräften und Polizei sollte im militärischen Bereich auf die Ebene zumindest der Bataillone beschränkt bleiben [4].

---

1) auf militärischer Ebene gem. ZDV 1/50, Nr. 13 ff die "obere Führung" (Großverbände vom Korps ab).
2) nur im Ergebnis v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VII 2 c cc (S. 2337); auch Parche, S. 167; a.A. Hoffmann, S. 115 für den Fall Art. 87 a IV GG, nicht aber Art. 35 III GG.
3) wie hier Keidel, S. 151.
4) zu Einzelheiten vgl. Karpinski, S. 32.

D. Befugnisse im Einzelfall beim Vollzug der Kompetenzzuweisungen im "Inneren Notstand" des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG:

Die bisherigen Untersuchungsergebnisse indizieren die Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung auf dem Gebiet des Polizeirechts [1]. Im Zusammenhang mit der Frage einer Eingriffsermächtigung im Falle Art.87a Abs. 4 GG ist im Schrifttum dennoch umstritten, ob die auch im "Inneren Notstand" als materiell p o l i z e i l i c h e Aufgabe ermittelte Betätigung der Streitkräfte zum Schutz ziviler Objekte wie zur Aufstandsbekämpfung auch konsequent nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten herkömmlicher P o l i z e i gesetze im Einzelfall zu vollziehen ist [2], oder ob - mehr oder weniger ohne Rücksicht auf eine zu erfüllende materiell polizeiliche Aufgabe (i.w.S.) - im Hinblick allein auf die erforderlich erscheinenden "schweren (militärischen) Waffen" der Streitkräfteeinsatz im Einzelfall nach k r i e g s v ö l k e r r e c h t s ä h n l i c h e n Grundsätzen [3] zu erfolgen hat. Nur im letzteren Falle würden Einzeleingriffe und Einsatzgrundsätze statt auf ein förmliches Gesetz auf den verfassungsrechtlich verankerten Verteidigungsauftrag zurückzuführen sein, wodurch Kampfhandlungen i.S. des Kriegsvölkerrechts auch gegenüber Zivilstörern im Innern möglich würden. Gegen die zuletzt genannte Alternative bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, mag sie auch zu praktikabelen Ergebnissen führen.

---

1) ebenso z.B. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 125 f. i.V.m. Rdn. 54 f.

2) zum Problem bereits Liepmann, S. 22; Keidel, S.197 f. zu den Meinungsdifferenzen z.B. Hoffmann, S. 111; C. Arndt, DVBl. 1968, 732.

3) z.B. für beide Alternativen in Art. 87 a IV 1 GG Karpinski, S. 34 ff i.V.m. S. 74 ff; nur für die Aufstandsbekämpfung z.B. Ipsen, BK zu Art. 87 a Rdn. 174 ff; Lehnguth, S. 69 ff; vermittelnd Keidel, S. 81 f i.V. m. S. 196 ff, 200 ff.

D

I. Die Durchführung des Schutzes ziviler Objekte i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1. Alt. GG:

Im Unterschied zu der insoweit einheitlichen Ansicht der diese Frage behandelnden Kommentarliteratur [1] hält neuerdings insbesondere Karpinski [2] das UZwGBw aus verfassungsrechtlichen wie praktischen Gründen nicht für geeignet, die nach "kriegsmäßigen Grundsätzen vorgehenden und mit militärischen Waffen kämpfenden Angreifer" mittels einer von polizeirechtlichen Bindungen beherrschten Störerabwehr von den gefährdeten zivilen Objekten des Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1.Alt.GG fernzuhalten.
Diese entsprechend auch für die Aufstandsbekämpfung (2. Alt.) vertretene These [3] wird im gegebenen Zusammenhang insgesamt zu behandeln sein. Die stattdessen hier im Anschluß an die wohl überwiegende Gegenansicht [4] zum Objektschutz in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG verfolgte Lösung eines auch von polizeilichen Normen und Grundsätzen beherrschten Kompetenzvollzuges im "Inneren Notstand"wird folgerichtig an die entsprechenden Ausführungen im Zusammenhang mit den Objektschutzkompetenzen in Art. 87 a Abs. 3 GG anknüpfen.

1. Rechtsgrundlagen für Eingriffsakte:

Die bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, daß der Schutz ziviler Objekte (wie die Aufstandsbekämpfung) selbst in Fällen drohender Gefahr für Bestand und freiheitliche Grundordnung ("Innerer Notstand") auch für die Streitkräfte eine materiell polizeiliche Aufgabe bleibt .

---

1) vgl. Ipsen,BK, zu Art.87a Rdn.167;folg.v.Mangoldt-Klein,zu Art. 87a Anm.VII 2c aa(S.2336); Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.125.
2) S.75 f. i.V.m.S.34 ff.Er versucht jedoch inkonsequent im weiteren,die von ihm angewandten kriegsvölkerrechtlichen Grundsätze (S. 35 f i.V. S.75 f)durch den Grundsatz des Übermaßverbots zu mildern (S.38);unklar Denninger-Beye, S. 24 f.
3) vgl.z.B. Ipsen,ebd. Rdn.174 ff;Linder,S.128,130;Lehnguth, S. 69 ff, 150.
4) vgl.Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn. 125 i.V.m. Rdn.55;Keidel,S.197f;Lehnguth,S.151f;undifferenziert Brunkow,S.119 i.V.m.S.84.

Zur Durchführung der Objektschutzbefugnis in Art.87 a Abs. 4 S. 1, 1.Alt.GG bedarf es daher nach dem Gesetzesvorbehalt für Eingriffsakte eines grundrechtseinschränkenden, förmlichen Polizeigesetzes des Bundes [1].

Für eine denkbare Anwendung von Landespolizeirecht - etwa infolge einer lediglich "funktionellen Eingliederung" (wie im Falle Art. 35 Abs. 3 GG erwogen [2]) in der Landesexekutive — fehlt es in Anbetracht der requisitionsunabhängigen Einsatzkompetenz zugunsten der Streitkräfte in den Fällen des Art. 87 a Abs. 4 S. 1GG erkennbar an einem dahingehenden verfassungsrechtlichen Organisationsakt.

Die gegen eine a n a l o g e Anwendung des UZwGBw (oder des Bundesgrenzschutzgesetzes [3]) in dieser Arbeit bereits angeführten rechtsstaatlichen Bedenken [4] gelten selbstverständlich auch in diesem Zusammenhang. Sie lassen es geraten erscheinen, auch im "Inneren Notstand" das "UZwGBw i.V.m. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1. Alt. GG" in verfassungsbezogener Normerweiterung [5] solange anzuwenden, bis der Gesetzgeber durch Anpassung des UZwGBw oder ein spezielles Ausführungsgesetz der geänderten Verfassungsrechtslage Rechnung getragen hat. Solange im "Inneren Notstand" demnach allein Befugnisse im Vollzuge unmittelbarer Wachtätigkeit beim Schutz der gefährdeten Anlagen und Objekte infrage kommen , wie sie auch gegen Zivilstörer in den Vergleichsfällen des Art. 87 a Abs. 3 S. 1, 2 GG benötigt werden, wird man das "UZwGBw i.V.m. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1. Alt.GG" durchaus als geeignete Rechtsgrundlage bei Einzeleingriffen ansehen können.

---

1) vgl.z.B. Lehnguth, S.151 f; insoweit auch noch Karpinski, S. 34 f; wohl auch Parche, S.167; im übrigen zuvor C I, II.

2) so Einwag-Schoen, BGSG 1972, § 10 Rdn.16 ff (unter Beibehaltung des Rechtsstatus als Bundesorgan).

3) seine Anwendung hält offenbar Dierske, Polizeihoheit, S. 28 für möglich.

4) vgl. oben 2.Teil, 2. Absch. D I 1 d; zur analogen Anwendung z.B. Keidel, S. 197 f.

5) so bereits Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn. 125 i.V.m.Rdn. 55; auch oben 2.Teil, 2. Absch. D I 1 e; sinngemäß auch Rauschning, in v.Münch (BVwR), S. 237.

Ob das UZwGBw auch dann als Rechtsgrundlage für Einzelmaßnahmen des zivilen Objektschutzes ausreicht, wenn die bewachten Objekte statt von gewöhnlichen Störern [1] von "organisierten und militärisch bewaffneten Aufständischen" angegriffen werden, leitet bereits zu der weiteren Frage über, ob das UZwGBw auch in Verbindung mit der 2. Alt. in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG als ausreichende Ermächtigungsgrundlage für Einzelakte angesehen werden kann [2]. Die Beantwortung der Frage muß im gegebenen Zusammenhang erfolgen.

2. Umfang und Grenzen der Einzelbefugnisse:

Weder aus dem Wortlaut des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG, noch aus der Rechtsnatur der wahrzunehmenden polizeilichen Aufgaben allgemeiner Gefahrenabwehr ließe sich die Annahme belegen, die Polizeivollzugskräfte und damit womöglich auch die Streitkräfte seien im Wege einer "Funktionserweiterung" [3] im "Inneren Notstand" zur Anwendung anderer Befugnisse oder Zwangsmittel berechtigt, als sie die Polizeigesetze üblicherweise vorsehen [4]. Eine gegenteilige Ansicht ließe sich weder auf die Notstandsbestimmungen Art. 35 Abs. 2,3, 115 f. Abs. 1, Art. 115 i GG noch den "polizeirechtlichen" Art. 91 GG stützen [5].

Somit lassen sich die bereits im Zusammenhang mit Art. 87 a Abs. 3 GG angestellten Erörterungen zu den nach dem UZwGBw eingeräumten Befugnissen (§§ 4-8) [6]

---

1) ein Einsatz gegen"nicht militärisch bewaffnete Aufständische" fällt nicht unter die Objektschutzbefugnisse in Art.87a IV 1GG;vgl.Schnupp,Polizei 1968,296; Lenz,Notstandsverfassung,zu Art.87a Rdn.18.
2) verneinend Keidel,S.198f;wohl auch Brunkow,S.119 i.V.m. S. 79-83.
3) Denninger-Beye, S. 22 f.
4) vgl.Brunkow,S.116 ff(für den Waffengebrauch);Keidel, S.197 ff,212 f,224 f. geht von einer Erweiterung herkömmlicher Polizeifunktion im Falle der Aufstandsbekämpfung aus(vgl.auch S.67 ff,78 ff).
5) vgl. im Hinblick auf Art.91 GG bei Evers,BK,zu Art. 91 Rdn.11,13; auch der Grundgedanke in RE 1967, S.23; nach altem Recht:Folz, S. 117.
6) oben 2. Teil, 1.Absch. C III 2; vgl. eingehend Lehnguth, S. 97 ff.

und Zwangsmitteln (§§ 9 ff) - insbesondere den Schußwaffengebrauch (§§ 16-18)[1] betreffend - jedenfalls ohne Bedenken auf den Schutz ziviler Objekte im "Inneren Notstand" übertragen[2]. Allerdings muß der Gesetzgeber im Rahmen seines politischen Ermessens darüber entscheiden, ob er in den Befugniskatalog des UZwGBw nicht nachträglich allgemeine Bestimmungen über Auswahl der Mittel, Störereigenschaft und unmittelbare Ausführung von Maßnahmen aufnimmt (wie etwa §§ 12-15 BGSG 1972). Jedenfalls sollten Regelungen[3] wie die Ingewahrsamnahme, das Betreten und Durchsuchung von Wohnungen, sowie die Inanspruchnahme Dritter auch in dem Katalog der Vollzugsbefugnisse zur Durchführung des Objektschutzes nach Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1.Alt. GG enthalten sein.

Im Zusammenhang mit der zwangsweisen Durchsetzung der durch das UZwGBw eingeräumten Befugnisse (§§ 9 ff UZwGBw) sei daran erinnert, daß die ausdrücklich in § 18 UZwGBw geregelte Verwendung von Explosivwaffen (Handgranaten/Minen etc.) oder gar der Rückgriff auf "besondere (schwere) Waffen" (z.B. artilleristisches Arsenal) der Streitkräfte selbst nach der Polizeigesetzgebung bei r e a k t i v e r Anwendung unter Achtung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit gestattet sein können[4]. Das sich vornehmlich im "Inneren Notstand" ergebende Problem, wie dem Erforderlichkeitsgrundsatz (Gebot des schonendsten Mittels) p r a k t i s c h genüge getan werden kann, wird diese Untersuchung noch im Zusammenhang mit der Frage beschäftigen, ob ein Gebrauch "schwerster

---

1) oben 2. Teil, 2. Absch. D II 2b.
2) vgl. C. Arndt, DVBl. 1968, 732; Ipsen, BK, zu Art.87a Rdn. 167 i.V.m. Rdn. 125 ff.
3) vgl. §§ 20, 25, 16 BGSG 1972 (entsprechend §§ 13, 19, 7 E Be PolG 1975).
4) vgl. Jess-Mann, S. 165 i.V.m. S. 149; Evers, AÖR 91 (1966), 33 mit Fn. 79; Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 129 f; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn. 125, 125; wohl auch Brunkow, S.93 ff (für UZwG).

militärischer Waffen" [1] - nach hiesiger Terminologie "besondere (schwere) Waffen" - überhaupt auf polizeigesetzlicher Grundlage und unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze geregelt werden kann.

II. Die Durchführung der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. GG:

Eine konsequente Anwendung der insbesondere bei Dürig [2] herausgestellten und auch hier verfolgten These indiziert die Anwendung bundespolizeilicher Ermächtigungsnormen **a u c h** im Vollzug der Aufstandsbekämpfung i.S. von Art. 87 a Abs. 4 S. 1,2. Alt. GG.

Unsicherheit über die im Vollzug der Aufstandsbekämpfung geltenden Normen und Einsatzgrundsätze mußte jedoch zwangsläufig dadurch entstehen, daß der Gesetzgeber weder zur Frage der Rechtsgrundlagen noch zum entscheidenden weiteren Problem, ob und gegebenenfalls in welchem Umfange Bindungen der Streitkräfte an polizeiliche Mittel und Grundsätze im "Inneren Notstand" bestehen, deutlich Stellung genommen hat [3]. Lediglich die bereits bei der Verdeutlichung der gesetzlichen Einsatzziele und der Klarlegung der Weisungsverhältnisse hervorgetretenen Formel "zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes" könnte nunmehr auch Aufschluß über die Vorstellung des Gesetzgebers zur Rechtsnatur der Eingriffsermächtigung bei der Aufstandsbekämpfung geben.

---

1) Diese Terminologie findet sich zumeist im Schrifttum, siehe Brunkow, S. 116 ff mit Einz.
2) in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 126 i.V.m. Rdn. 54 ff; weniger konsequent Keidel, S. 78 ff i.V.m. S. 200-202.
3) Die Aufhellung dieser Fragen ist mit eines der Hauptanliegen dieser Arbeit; ähnlich auch bei Keidel, S. 12 ff.

1. Die Funktion der Unterstützungsformel bei der Ermittlung der Vollzugskompetenzen zur Aufstandsbekämpfung:

Die Unterstützungsformel wird bei einer Erforschung der gesetzgeberischen Vorstellungen zur Regelung von Einzelmaßnahmen im Vollzug des Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. GG zumindest Ansatz- und Ausgangspunkt einer Interpretation sein können [1]:

In einer bereits die Interpretation des Rechtsausschusses [2] überwindenden Deutung sieht etwa Parche [3] (neben einer Bestätigung des "Inneren Notstandes" als materiell-polizeiliche Aufgabe) durch die Unterstützungsformel weder eine Weisungsgewalt der Länder über die eingesetzten Streitkräfte oder ihre Beschränkung auf Polizeiwaffen, noch eine Unterwerfung unter das Landespolizeirecht als vorgeschrieben an. Gerade hinsichtlich dieser zuletzt im Zusammenhang mit der Unterstützungsformel angesprochenen Frage nach den Rechtsgrundlagen im Vollzug des Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt.GG bedarf es daher einer weiteren Aufhellung ihres Entstehungshintergrundes als bisher geschehen:
Der im Entwurf des Rechtsausschusses vom 31.5.1965 in Art. 91 Abs. 2 geregelte Einsatz der Streitkräfte im "Inneren Notstand" war "als Polizeikräfte" [4] gedacht gewesen; ein "darüber hinausgehender Einsatz der Streitkräfte" [5] sollte nur mit Zustimmung des Bundestages erfolgen können. Während der Einsatz

---

1) ihr Aussagewert hins.der Rechtsnatur der Eingriffsermächtigungen ist str.-vgl. dazu bei Linder, S.123f. m.w.N.,auch bei Karpinski,S.75;Lehnguth, S. 70 f;
2) vgl.AB 1968,S.14; zur Formel oben in diesem Absch. zu B II,III.
3) S.167im Anschluß an Dürig,GG,zu Art.87a Rdn.118 und K.Ipsen, BK,zu Art.87a Rdn.159 ff,163;jetzt ähnlich v.Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm.VII 2b (S.2335f).
4) AE 1965, S. 3; ähnlich schon RE 1962, S. 3 zu Art. 115 b III a.
5) AE 1965, S. 3.

D

im ersten Falle nach "Polizeirecht" [1] erfolgen sollte, bestand hinsichtlich des zweiten Falles Einigkeit, daß erforderlichenfalls "in einer bürgerkriegsähnlichen Situation ... notfalls auch die .. v o l l e n M a c h t m i t t e l der Bundeswehr eingesetzt werden müssen" [2]. Im sog. Lücke-Entwurf 1967 [3] wurde zwar in Art. 91 der Einsatz der Streitkräfte "als Polizeikräfte" übernommen, ein darüber hinausgehender Einsatz aber im Unterschied zum Ausschußentwurf von 1965 nicht mehr vorgesehen. Die Begründung des RE 1967 stellte klar, daß ein Einsatz der Streitkräfte "als Polizeikräfte" bedeute , daß diese "nur für polizeiliche Aufgaben und n u r mit den p o l i z e i r e c h t l i c h vorgesehenen Befugnissen gegenüber dem Staatsbürger eingesetzt werden können" [4].
Die damit gemeinte Bindung der Streitkräfte an das Polizeirecht im Vollzug der Kompetenzen im "Inneren Notstand" wurde auch im Schrifttum vielfach anerkannt[5].
Die statt dessen vom RA 1968 [6] im Zusammenhang mit der Konzentrierung des Streitkräfteeinsatzes in Art. 87 a GG vorgeschlagene Formulierung "zur Unterstützung der Polizei" wurde damit gerechtfertigt, daß der Ausschuß Zweifel habe, "ob der Begriff 'als Polizeikräfte' eine hinreichend klare Abgrenzung schafft", zum anderen damit, daß dem Ausschuß "eine Begrenzung etwa auf den Einsatz n i c h t m i l i t ä r i s c h e r Waffen nicht sachgerecht" erscheine[7].

---

1) AB 1965, S. 14 (Begründung)
2) AB 1965, S. 14 (zu Art. 91 II 5).
3) RE 1967, S. 3.
4) RE 1967, S.23 (Begründung);vgl. auch Ehmke, 1.Hearing,S.75.-Das heißt nicht zugleich auch "Einbau der Truppenteile an das Über/Unterordnungsverhältnis der Polizei", wie Lehnguth, S. 130 fälschlich im Hinblick auf Art. 91/35 GG meint.
5) vgl. C. Arndt, Polizei 1968, 130 (abw. DVBl.1968, 732); Hoffmann, S. 106; Haedge, BWV 1968, 90; Schlegelberger/Evers, 3. Hearing, S. 4/70; unklar Scheuner, 3. Hearing, S. 64.
6) AB 1968, S. 26.
7) AB 1968, S. 14.

Somit hat der Gesetzgeber die Abkehr von dem zunächst "als Polizeikräfte" vorgesehenen Einsatz zumindest auch im Hinblick auf seinen Willen unternommen, den Streitkräften im Falle der Aufstandsbekämpfung den Gebrauch sog. "militärischer" Waffen zu ermöglichen [1]. Er ging dabei erkennbar von jener historisch überkommenen These aus, daß ein (als qualitativ andersartig angesehener) Einsatz derartiger "militärischer" Waffen nicht auf der Grundlage p o l i z e i r e c h t l i c h e r Normen in effektiver, gleichwohl rechtsstaatlicher Weise erfolgen könne [2]. Ließe sich diese bereits beim Waffengebrauchsrecht des UZwGBw [3] erschütterte These widerlegen, so könnte im Hinblick auf die Einfügung der Unterstützungsformel und die dabei angeführten Gründe nicht mehr gefolgert werden, der Gesetzgeber habe mit der gesetzlichen Endfassung zugleich auch eine Abkehr von bisher entstehungsgeschichtlich (und im übrigen Einsatzrecht) für zulässig angesehenen p o l i z e i r e c h t l i c h e n Normen für den Vollzug der Aufstandsbekämpfung dokumentieren wollen. Der spätere Lösungsversuch hat darauf einzugehen.

Aus dem Blickwinkel der "Unterstützungsformel" ist zu der aufgeworfenen Problematik des Charakters der Rechtsgrundlage bei der Aufstandsbekämpfung an dieser Stelle nur soviel zu sagen: Es vermag nicht zu überzeugen, daß die "Unterstützungsformel" in ihrer Eigenschaft als spezielle Kompetenzbindung [4] zweier materiell-polizeilicher Kompetenzen in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG in widersprüchlicher Weise die Anwendung kriegsvölkerrechtlicher Grundsätze im Vollzug der Auf-

---

1) vgl.z.B.Schnupp,Polizei 1968,296,K.Ipsen, DVBl.1969, 398;Hoffmann,S.110 f;zweifelnd Linder,S.123 m.w.N.

2) nach Dürig,aaO. Rdn.126 gibt die bewußte Abkehr zumindest keinen Aufschluß über die Rechtsgrundlage; ähnlich Karpinski,S.33;vermittelnd besteht nach Keidel,S.73 f i.V.m. S.81 f jedenfalls keine generelle Bindung an Bewaffnung und Befugnisse der Polizei; noch extremer Lehnguth, S. 70 f (Kriegsvölkerrecht).

3) oben 2. Teil,2.Absch. D II 2 b, insb. bb).

4) oben 2. Teil, 3. Absch. B II 2.

D

standsbekämpfung nur deswegen gestatten sollte, weil der Gebrauch bestimmter "schwerer" Waffen notwendig und nach Polizeirecht nicht möglich sein soll. Allein durch die Zulassung "militärischer" (d.h."besonderer schwerer") Waffen wäre eine Änderung des allein erheblichen Einsatzzweckes, d.h. des Schutzes von Rechtsgütern i.S. der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 91 Abs. 1,2. GG), mit einer gleichzeitig vorzunehmenden s u b s t a n t i e l l e n [1] Trennung der Aufgaben von Polizei und Streitkräften im "Inneren Notstand" dogmatisch konsequent nicht nachzuweisen. Die Art der zur Störungsbeseitigung eingesetzten Waffen und ihr Gebrauch richten sich im übrigen-wie mehrfach ausgeführt - nach dem gesetzlich zuerkannten Einsatzzweck (Aufgabe i.w.S.) der Vollzugskräfte, nicht aber umgekehrt das Einsatzziel nach den Mitteln, die zu seiner Erreichung eingesetzt werden. Zudem ergeben sich aus der Entstehungsgeschichte der Unterstützungsformel wie dem Wortlaut des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG keine Anhaltspunkte dafür, daß zugunsten der Geltung kriegsvölkerrechtlicher Grundsätze die Beachtung des im Polizeirecht geltenden V e r h ä l t n i s m ä ß i g k e i t s g r u n d s a t z e s vom Gesetzgeber bei der Preisgabe des Merkmals "als Polizeikräfte" zugleich hat aufgegeben werden sollen[2].

Somit ist festzuhalten, daß selbst bei Zulassung sog. "militärischer" Waffen die Formel "zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes" in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG eher Argumente gegen als für alle jene noch im einzelnen zu behandelnden Lösungen liefert [3],

---

1) unzutr. stellt Ule, DVBl.1967,870 substantiell auf die Einsatzmittel ab. Auf den Grundsatz "ultima ratio" stellen ab z.B. Lepper, S.36 Fn.106; Lehnguth, S.70; Denninger-Beye, S.24 f; zu letzterem kritisch Linder, S.93 f; wie hier Dürig, GG, zu Art.87a Rdn.126 i.V.m. Rdn.54 ff; wohl auch Parche, S.167,187.

2) zutr. Ruhnau, 175 BT-Sitzung v.16.5.1968 Sten.Ber. S. 9443 C; insoweit auch C. Arndt, DVBl.1968,732; unklar Keidel, S. 73 f,81 f.

3) i.E. wie hier Dürig, ebd.Rdn.118 (S.75) i.V.m.Rdn. 124-126; a.A.etwa Lehnguth, S.70 f; Karpinski, S.75 verneint ausdrücklich die Begrenzungsfunktion der Formel auf die Ausübung nur polizeilicher Funktionen.

wonach im Vollzug der Aufstandsbekämpfung mehr oder weniger kriegsvölkerrechtliche Grundsätze anzuwenden sind.

2. Vollzugskompetenzen zur Aufstandsbekämpfung im Meinungsstreit:

Ausgehend von dem bestehenden oder vermeintlichen Erfordernis sog. "militärischer" Waffen zur Bewältigung extremer Gefahrenlagen läßt das Schrifttum vielfach den eigentlichen dogmatischen Ausgangspunkt der Suche nach einer Vollzugsermächtigung für die Aufgabe der Aufstandsbekämpfung mehr oder weniger bewußt in den Hintergrund treten - nämlich die auch in der Kompetenzzuweisung Art. 87 a Abs. 4 S. 1,2.Alt. GG enthaltene materiell-polizeiliche Aufgabe der Streitkräfte. Im wesentlichen darauf ist es zurückzuführen, daß in der Regel ohne Prüfung der Möglichkeiten eines effektiven Waffeneinsatzes auf der Grundlage eines förmlichen Gesetzes polizeilicher Natur [1], die Einzelmaßnahmen einer Aufstandsbekämpfung aus unterschiedlichen Erwägungen heraus auf kriegsvölkerrechtliche oder ihnen ähnliche Grundsätze gestützt werden.

a) Der Einsatz nach kriegsvölkerrechtlichen Grundsätzen:

Die Frage der Einzeleingriffsbefugnisse stellt für alle diejenigen Vertreter im Schrifttum kein Problem dar, die Einzeleingriffe im Vollzug der Aufstandsbekämpfung des Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2.Alt. GG direkt oder mittelbar auf den Verteidigungsauftrag (Art. 87 a Abs. 1 GG) zurückführen. Denn der Vollzug des verfassungsrechtlichen Verteidigungsauftrages bedarf auch im Rechtsstaat keiner Vollzugskompetenzen, sondern folgt kriegsvölkerrechtlichen Regeln zweckdienlicher Gegnervernichtung [2].

---

1) vgl. grundlegend zur Kritik Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 126.
2) Einz. z.B. bei Brunkow, S. 110 f m.w.N.;vgl. auch oben 1. Teil, 2. Absch. B II 1.

D

Zu den Vertretern dieser Richtung in der Frage der Rechtsgrundlagen der Aufstandsbekämpfung müssen neben K. Ipsen [1] die an ihn anknüpfenden Autoren [2] sowie - mit Abweichungen - auch Ule [3] gezählt werden. Diese Autoren machen mehr oder weniger aus verfassungsrechtlichen wie praktischen Erwägungen heraus eine nicht näher nachgewiesene, wesensmäßige Sonderstellung des "Bürgerkriegs" zum Ausgangspunkt ihrer Argumentation. Insbesondere Denninger-Beye meinen, ohne nähere Begründung im übrigen, daß eine "offene, überlokale Bürgerkriegssituation ... keine polizeilich zu lösende Aufgabe mehr" sei. Ihre These dazu lautet, daß der Polizeieinsatz auf Lagen beschränkt sei, "in denen ... die verfassungsmäßige Ordnung insgesamt noch existent ist und die Beachtung des Übermaßverbotes in jeder Phase des Einsatzes noch möglich ist" [4]. Mit einer derartigen Qualifizierung des "Bürgerkrieges" wollen diese Literaturvertreter erreichen, daß gegen organisierte und militärisch bewaffnete Aufständische "alle Waffen" eingesetzt werden können, "deren Anwendung kriegsvölkerrechtlich unbestritten erlaubt ist" [5]. So sollen etwa die kriegsrechtlichen Grundsätze der "Zweckdienlichkeit des Gewalteinsatzes" bei der Aufstandsbekämpfung gelten [6], wenn auch begrenzt durch das "Prinzip des Mindestschutzes" [7]. Diese seine Ansicht begründet Ipsen [8] damit, daß die Bindung der Streitkräfte an die Einsatzmittel der Polizei "die Effektivität des militärischen Einsatzes von vorne-

---

1) BK, zu Art. 87 a Rdn. 175-180.
2) vgl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VII 2c bb (S. 2337); auch Lehnguth, S. 150 i.V.m. S. 69-72; mittelbar zu entnehmen Denninger-Beye, S. 24 f; Linder, S. 124-128, 130.
3) DVBl. 1967, 871; ders. 3. Hearing, S. 78; ähnlich Karpinski, S. 32 ff, 38, 74-79.
4) Denninger-Beye, insgesamt S. 25; ähnl. Karpinski, S. 34.
5) Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 175; folgend v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VII 2c bb (S. 2337).
6) vgl. Ipsen, ebd. Rdn. 177 auch im folgenden.
7) es betrifft die Behandlung v. Kriegsgefangenen gem. Art. 3 III. GA 1949 (BGBl. II 1954, S. 838).
8) BK, zu Art. 87 a Rdn. 177; folgend Karpinski, S. 36 f. i.V.m. S. 75 f; bei Linder, S. 130 i.V.m. S. 93 bleibt offen, ob die selbständige Funktion der Streitkräfte nicht doch polizeilichen Charakter hat.

herein in Frage" stelle und das Polizeirecht überfordert sei; die besagte Einsatzsituation wiese zudem "alle Merkmale des materiellen Kriegsbegriffs" auf.

Im wesentlichen pragmatisch sind die weiteren Argumente Ipsens [1], daß eine schonende Bekämpfung der Aufständischen lang anhaltende Kämpfe zur Folge habe, die auch für die Zivilbevölkerung verlustreich wären, so daß daraus die schnellstmögliche Niederschlagung eines Aufstandes mit allen "Kampfmitteln" zu rechtfertigen sei.

Im Ergebnis nicht weiterführend ist die Argumentation von Lehnguth [2], der die Aufstandsbekämpfung neben der Verteidigung als Fall "typischen Streitkräftewirkens" ansieht, welches sich durch die Anwendung kriegsvölkerrechtlicher "Gewaltakte" auszeichne. In der Sache folgen selbst die Autoren [3] wie Ule dieser Ansicht: Ules Grundsatz der "Verhältnismäßigkeit" läßt im Ergebnis keine Abstriche vom kriegsvölkerrechtlichen Kampfeinsatz erkennen.

Über praktische und fürsorgerische Erwägungen hinaus begründet Karpinski [4] die Anwendbarkeit der gem. Art. 25 GG zum Bundesrecht gehörenden Regeln des Kriegsrechts bei der Aufstandsbekämpfung (und beim Objektschutz) näher mit der bereits zuvor angegriffenen These, geeignete landes- oder bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen des Polizeirechts, deren Vollzug den Streitkräften im Hinblick auf Art. 83 ff GG gestattet sei, stünden nicht zur Verfügung. Verständlicherweise wird die spätere Kritik gerade an dieser Prämisse anzusetzen haben.

---

1) ebd. Rdn. 174 i.V.m. Rdn. 170; folgend v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. VII 2c bb (S. 2336 f); auch Karpinski S. 34.
2) Diss. S. 26 i.V.m. 69 ff, 150.
3) z.B. Ule, DVBl. 1967, 871; ders. DÖV 1968, 123 f; unklar Dierske, Wehrkunde 1963, 295; auch Karpinski, S. 36, 38; unsicher Jess-Mann, S. 68 (seinerzeit für RE 1962).
4) Diss. S. 36, 74 ff.

D

b) Die vermittelnden Theorien:

Von der zuerst genannten Gruppe unterscheiden sich mit Variationen alle jene Autoren, welche wie C.Arndt[1] - ohne Rücksicht auf die Frage "eigener Rechte" der Streitkräfte im Fall der Aufstandsbekämpfung - die Anwendbarkeit kriegsvölkerrechtlicher Grundsätze und die Vernichtung der Aufständischen ablehnen. Gleichwohl fordern sie k e i n e Bindung der Streitkräfte an das Polizeirecht, sondern erlauben ihnen vielmehr, "militärisch (zu)kämpfen", allerdings unter Wahrung des auch im Polizeirecht geltenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit der Mittel [2].

Über diese mehr grundsätzliche Umschreibung des Standpunktes dieser Autoren hinaus spezifiziert und erweitert Scheuner [3] die Position dieser vermittelnden Theorien wie folgt: Er meint, daß die Streitkräfte nicht an die Mittel der Polizei gebunden seien (es könnten etwa auch P a n z e r eingesetzt werden); im Hinblick auf die vom Gesetzgeber mit der Unterstützungsformel beabsichtigte Zielsetzung beinhalte der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz konkret jedoch eine "Zielbeschränkung und eine Mittelbeschränkung auf dem Grundsatz s c h o n e n d e r, aber e f f e k t i v e r Anwendung der Kräfte"[4].

Im Unterschied dazu geht Linder [5] zwar von einer alleinigen Kompetenz der Streitkräfte im Falle der Aufstandsbekämpfung aus, und nähert sich insoweit der ersten Autorengruppe an; er hält es aber im übrigen nicht für ausgeschlossen, daß die Streitkräfte "wie

---

1) DVBl. 1968, 732 auch im folgenden.
2) Arndt, DVBl. 1968, 732 r.S.; ähnlich z.B. Hoffmann, S. 111; zweifelhaft Keidel, S.78, 81 f; unklar Benda, Notstandsverfassung, S.138 ("Der Einsatz der Streitkräfte steht unter der Herrschaft des Rechts").
3) in 3. Hearing, S. 64 ff, 67.
4) Scheuner, 3. Hearing, S.64; ähnlich Hamann-Lenz, zu Art. 87 a Anm. B 7.
5) S. 123 f, 128, 130.

die Polizei als Rechtsschutzfaktor" [1] aufzufassen sowie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterworfen sind und dabei dennoch - wie die Polizei - bei lebensgefährdenden Angriffen auch zum Einsatz von Waffen berechtigt sein können, die lebensvernichtend wirken [2].

c) Der Einsatz nach überwiegend polizeirechtlichen Grundsätzen:

Die zuletzt genannten Positionen in der Frage der Vollzugskompetenzen zur Aufstandsbekämpfung nehmen im Kern auch eine Vielzahl von Autoren [3] ein, für die Evers [4], insbesondere aber Dürig [5] repräsentativ sein können.

Weitergehend jedoch als die Vertreter der zuvor behandelten Gruppe folgert etwa Evers jenen Einsatz mit verhältnismäßigen Mitteln und "mit möglichster Schonung" durch Rückgriff auf die G r u n d r e c h t e der Art. 1, 2 Abs. 1 GG und Art. 102 GG. Dabei soll der Einsatz der "vollen Machtmittel" durch Art. 79 Abs. 3 und Art. 19 Abs.2 GG ausgeschlossen bleiben [6]: Denn die Streitkräfte im Inneren nach Maximen des Kriegsrechts einzusetzen sei einem Staat, der nach den Grundsätzen des Art. 79 Abs. 3 GG verfaßt sei, auf jeden Fall versagt. Evers faßt seine Ansicht an anderer Stelle in dem entscheidenden Satz zusammen, daß der Inneneinsatz "g r u n d r e c h t s g e b u n d e n" bleibe,"mit der allerdings wesentlichen Einschränkung,

---

1) vgl. Linder, S.93 f.(nicht ohne Widersprüche im Hinblick auf S. 123-128).
2) zu den Einzelheiten sei auf Linder, S. 107-116 verwiesen.
3) bereits Dierske,Wehrkunde 1964, 295;Schnupp,Polizei 1968,296; wohl auch Schmidt-Bleibtreu-Klein,zu Art. 87 a Rdn.8; nicht widerspruchsfrei Keidel, S.81 f., 200 ff.
4) AÖR 91 (1966), 31 ff, 34; 3. Hearing,S.70 ff.
5) in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 126; jetzt auch Brunkow, S. 119 i.V.m. S. 27 f, 84, 112 ff.
6) Evers, 3. Hearing, S. 70.

D

die aus dem Recht zur Verwendung schwerer Waffen" folge[1].

Als Kompromiß rechtsstaatlicher Mindestbedingungen für einen geregelten Einsatz der Streitkräfte auch in "Bürgerkriegslagen" bei zugleich effektivstem Mitteleinsatz stellen sich die Ansichten von Keidel [2], Brunkow [3] und Dürig [4] dar: Diese Autoren halten bei unterschiedlichem dogmatischen Einstieg eine Rechtsgrundlage für Eingriffsmaßnahmen in Gestalt eines f ö r m l i c h e n G e s e t z e s auch bei der Aufstandsbekämpfung für erforderlich [5]. - Keidel möchte zwar - wie die Mehrzahl der Vertreter der vorangeganenen Meinungsgruppen auch - bei der Aufstandsbekämpfung "schwere (militärische) Waffen" zulassen; der Einsatz soll dabei jedoch nicht nur nicht nach den Maximen des Kriegsrechts erfolgen, sondern sowohl "voll unter der Geltung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des geringstmöglichen Eingriffs", als auch unter der Herrschaft des Grundgesetzes (einschließlich der Grundrechte und des Rechtsstaatsprinzips) stehen[6].

Für die Einzeleingriffe bei der Aufstandsbekämpfung hält Keidel zwar grundsätzlich ein dem UZwGBw ähnliches förmliches Ausführungsgesetz [7] für geeignet, dieses jedoch deshalb nicht, weil es nicht zu einem Vorgehen ermächtige, das - wie dasjenige der Streitkräfte beim Kampf gegen Aufständische - "über einen polizeilichen Einsatz hinausgeht" [8]. Keidel möchte daher sichergestellt sehen, daß die Streitkräfte grundsätzlich ihr militärisches Waffenarsenal gebrauchen dürfen, wenn auch mit der Maßgabe, daß die eingesetzten Waffenarten

---

1) Evers, AÖR 91(1966), 34 f; ähnl. Hamann-Lenz, zu Art. 87a Anm. 1; einschränkend Twenhöven, S. 64 f.
2) Diss. S. 78 ff, 81 f, 197-202.
3) Diss. S. 119 i.V.m. S. 27 f, 84, 112 ff.
4) in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 126.
5) nach altem Recht bereits Liepmann, S. 22; Dierske, Polizei 1964, 358.
6) Diss. S. 81 f, 197; in der Argumentation ähnl. Brunkow, S. 113, 115 f, 118 f.
7) Keidel, S. 200-202; ähnl. Brunkow, S. 119 (in Anlehnung an UZ wG).
8) Keidel, S. 199 i.V.m. S. 81 f; vgl. auch Jess-Mann, S. 56, 68; andererseits Evers, AÖR (1966), 33 mit Fn. 79.

in etwa der Bewaffnung der Aufständischen angepaßt bleiben [1]; im übrigen sei der Waffengebrauch bei der Aufstandsbekämpfung jedoch "von den engen Grenzen des Polizeirechts zu befreien", möge das Ausführungsgesetz auch als Begrenzung für alle Maßnahmen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und des geringstmöglichen Eingriffs enthalten [2].

Offene und verdeckte Widersprüche in der dogmatischen Konzeption von Keidel sucht Dürig [3] zu vermeiden: Auch dieser Autor will im Anschluß an die Abkehr des Gesetzgebers vom zunächst vorgesehenen Einsatz der Streitkräfte "als Polizeikräfte"[4] die Streitkräfte nicht auf "nicht-militärische Waffen" festlegen; er möchte jedoch den vielfach anzutreffenden Fehlschluß vermeiden, von den "möglicherweise erforderlichen schweren Waffen" rückzuschließen, "daß es nicht Polizeirecht sein könne, das den effektiven Einsatz dieser Waffen absichere" [5]. Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Maxime polizeilichen Waffengebrauchs, nur angriffs- oder fluchtunfähig zu machen, könnten es der Polizei nicht verbieten, die ihnen übertragenen Aufgaben wirksam zu erfüllen [6]. Übertragen auf die Streitkräfte soll diese Forderung polizeilichen Zwangsmitteleinsatzes nach der Ansicht Dürig's bedeuten, daß die Aufstandsbekämpfung im Vergleich zur Objektschutztätigkeit auch aktiv ausgestaltet sein könne, wenn sie nur als "R e a k t i o n" zu verstehen und darauf gerichtet sei, dem Gegner zuvorzukommen, d.h. ihn angriffs- und/oder fluchtunfähig zu machen, so schonend es gehe [7].

---

1) ähnlich Brunkow, S. 118;
2) Keidel, S. 202 m.w.N. (auch S. 78; nicht widerspruchsfrei S. 81 f).
3) in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 126.
4) RE 1967, S. 23.
5) Dürig, ebd. Rdn. 126 i.V. m. Rdn. 54.
6) zumindest im Ansatz ebenso Linder, S. 96 ff, 107 ff, 116.
7) Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, GG (1973), zu Art. 87a Rdn. 126; ders. in Maunz-Dürig, GG (1968), zu Art. 143 Rdn. 13.

Dürigs Folgerung für das Recht zu Einzeleingriffen bei der Aufstandsbekämpfung ist die Anwendbarkeit allein von Polizeirecht; der "notwendigen Klarheit wegen" sei ein an den polizeirechtlichen Grundsätzen des UZwGBw bzw. UZwG orientiertes neues (Bundes-) P o l i z e i g e s e t z vorzuschlagen, das speziell die Aufgaben nach Art. 87 a Abs. 4 GG erfassen müsse[1].

3. Versuch einer Lösung:

Für die 2. Alternative des Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG, der Bekämpfung von organisierten und militärisch bewaffneten Aufständischen, besteht daher im Schrifttum weitgehend Einigkeit darüber, daß die Streitkräfte nicht nur die polizeigesetzlich bereits erfaßten "besonderen Waffen" [2], sondern auch die speziell von ihnen üblicherweise allein benötigten "militärischen" oder"besonderen (schweren) Waffen" [3] verwenden dürfen.

Auf der Grundlage der bereits im Zusammenhang mit dem Waffengebrauchsrecht nach UZwGBw im Vollzug der Objektschutzbefugnisse im Spannungs- und Verteidigungsfall (Art. 87 a Abs. 3 GG) gewonnenen Erkenntnisse gilt es nunmehr, abgesehen von der im Einsatzfall jeweils zulässigen Waffenart, insbesondere auch die G r u n d s ä t z e ihres mit höchstmöglicher Effektivität vorgenommenen Einsatzes unter Rückgriff auf eine rechtsstaatlich und dogmatisch befriedigende Ermächtigung für Eingriffsakte in Gestalt eines f ö r m l i c h e n G e s e t z e s zu ermitteln.

---

1) Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 126; ähnlich Brunkow, S. 119; Keidel, S. 202 f; auch Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 67; Dierske, Polizeihoheit, S. 28 (in Anlehnung an BGSG 1972); Schnupp, Polizei 1968, 296.

2) MG`s, Granatwerfer, Explosivmittel (vgl. § 216 IV SchH LVwG) - dazu Denninger-Beye, S. 12 m.w.N. (auch zur polizeirecht. Terminologie).

3) z.B. artilleristisches Arsenal, vgl. dazu Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 175 i.V.m. Rdn. 129, 130; einschränkend Brunkow, S. 116 i.V. m. S. 114.

a) Kriegsvölkerrechtliche Einsatzgrundsätze als grundrechts- und rechtsstaatswidrig:

Die verbliebene Streitfrage ist, ob der Notwendigkeit einer Bekämpfung der u.U. mit sog. "militärischen" Waffen (- wie Kombattanten -) auftretenden Aufständischen i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1,2. Alt.GG mit adäquaten Waffen derartige e s s e n t i e l l e Bedeutung zukommen kann, daß sich allen dogmatischen Widersprüchen zum Trotz die Anwendung kriegsvölkerrechtlicher Grundsätze geradezu aufzwänge. Die dahingehenden Argumente beruhen weniger auf stichhaltigen historischen und verfassungstheoretischen, als auf praktischen Erwägungen [1]. Eine auch aus der historischen Entwicklung womöglich ableitbare substantielle Unterschiedlichkeit von Aufgaben der Streitkräfte und der Polizei beim i n n e r staatlichen Rechtsgüterschutz[2] (nicht im Hinblick auf das Verhältnis Verteidigung zur polizeilichen Gefahrenabwehr) besteht aus heutiger Sicht nicht (mehr) [3]. Die eine derartige substantielle Unterscheidung tragenden Regelungen des historischen Interventions-, Ausnahme- und Exekutionsrechtes mit verfassungsgesetzlicher Zielsetzung in Rechtsinstituten "sui generis" haben - wie mehrfach dargestellt - keinen Eingang ins GG gefunden. Für eine in a u s - s c h l i e ß l i c h e r Zuständigkeit der Streitkräfte stehende innerstaatliche Aufgabe (i.w.S.) allgemeiner Gefahrenabwehr [4], verbunden mit der Suspensionsmöglichkeit von Grundrechten und anderer Normen entsprechend dem historischen Ausnahmerecht, besteht

---

1) dazu erneut, auch im weiteren z.B. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 175 - 180; Lehnguth, S. 25 f, 69-72; Karpinski, S. 33 f, 36 f, 75-79.

2) zu dahingehenden Thesen 1. Teil 2. Absch. - insbesondere A (Thesen), C I 2 und D II; im Ergebnis zu weitgehend die Kritik bei Hoffmann, S. 109 f m.w.N.

3) vgl. etwa v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. V 4a, b (S. 2321 f); Brunkow, S. 121, 129 f; ohne Stellungnahme Karpinski, S. 33.

4) nach der hiesigen These soll die "Doppelaufgabe" der Streitkräfte vorhandene Zuständigkeiten der Polizei nicht verdrängen - dazu oben 1. Teil, 2. Absch. A II, D.

D

in Anbetracht der subsidiären und als "ultima ratio" aufzufassenden "Unterstützungsfunktion" der Streitkräfte im "Inneren Notstand" auch des Art. 87 a Abs.4 S.1,2.Alt.GG kein Raum. Schon diese Umstände sprechen, wenn nicht unmittelbar gegen kriegsvölkerrechtliche, so doch bereits gegen vom Polizeirecht abweichende Grundsätze "sui generis" bei der Aufstandsbekämpfung[1].

Wie bereits zuvor bei der Auslegung der Unterstützungsformel angedeutet bleiben demnach auf verfassungstheoretischer Ebene die Verfechter kriegsvölkerrechtlicher Einsatzgrundsätze im weiteren den Nachweis einer Grenzziehung s u b s t a n t i e l l e r Art[2] innerhalb der grundsätzlich auch von ihnen als polizeilich akzeptierten Aufgabe[3] im "Inneren Notstand" (Art.87a Abs. 4/91 Abs. 2 GG) zwischen polizeilichem und sog. "militärischen" Handeln schuldig. Soweit dabei ein essentielles Unterscheidungsmerkmal im "Bürgerkrieg" gesehen wird, sei abschließend dazu vermerkt: Auch wenn die innerstaatliche Ordnung weitgehend nicht mehr existent[4] sein sollte , bleibt der sog. "Bürgerkrieg" graduell gesehen nur die i n t e n s i v s t e Form der Gefährdung des"Bestandes"und/oder der"freiheitlichen demokratischen Grundordnung"[5]. Vor Einfügung der Notstandsverfassung wie nach ihrer Verabschiedung hatten und haben die Polizeivollzugskräfte aller Art sich derartigen Gefahren gem. Art. 91 und Art. 87 a Abs. 4 GG zu stellen. Die Intensität der durch die Aufständischen verursachten Störung wird

---

1) i.E. auch Hoffmann, S. 109 f;abzulehnen auch die insoweit dogmatisch unklare Meinung von Keidel, z.B. S. 81 f.

2) eine substantielle Unterscheidung läßt sich weder aus dem "ultima ratio" -Grundsatz (so aber Lepper, S. 36 mit Fn.106), noch der Zugehörigkeit der Streitkräfte zur Exekutive statt zur Verwaltung i.e. S. zwingend ableiten (a.A. Ule, DVBl.1967,869;Lehnguth, S. 72).

3) mittelbar Ipsen,DVBl.1969,398;ders.BK,zu Art.87a Rdn. 146 f,161f; deutlicher Ule,DVBl.1967, 870.

4) anhand dieses Merkmals wollen Denninger-Beye,S.25 eine Aufgabentrennung Polizei-Streitkräfte vornehmen; ähnlich Linder,S.123-128.

5) zutreffend Keidel,S.70; wohl auch Brunkow,S.115f.

zwar durch die Art und den Gebrauch der von ihnen jeweils eingesetzten Waffen charakterisiert, die Art und Weise des Gebrauchs von Waffen und damit die Intensität der Störung sind aber allenfalls Ausdruck der grundsätzlichen I n t e n t i o n der Aufständischen, die Rechtsordnung völlig zu zerstören [1]. Dieses entscheidende Merkmal der in Art. 87 a Abs. 4/91 Abs. 2 GG erfaßten "drohenden Gefahr" für den"Bestand"oder die "freiheitliche demokratische Grundordnung"bedeutet aber im Kern nichts anderes als i.S. der polizeilichen Generalklauseln die öffentliche Sicherheit und Ordnung gegenüber Störern aufrechtzuerhalten bzw. wiederherzustellen [2]. Da besagte Zielsetzung und der polizeiliche Charakter der wahrzunehmenden Aufgabe bekanntlich nicht dadurch verändert werden können, daß bestimmte Waffen oder Zwangsmittel zum Einsatz kommen, deren reaktiven Gebrauch die Aufständischen durch adadäquate Mittel ihrerseits provoziert haben, b l e i b t die Polizei aufgrund ihrer Normen und Grundsätze daher auch in extremsten Gefahrenlagen des Staatslebens (Aufstandsbekämpfung) zum Einschreiten v e r p f l i c h t e t [3].

An der Artder polizeilichen Aufgabenstellung ändert sich selbst dann nichts, wenn anstelle der im Einzelfall erschöpften zivilen Kräfte die Streitkräfte zu deren "Unterstützung" im Vollzug - wenn auch Kraft eigenen, im übrigen jedoch nur subsidiären[4] Rechts - aufgerufen sind. Das hat die Auslegung der "Unterstützungsformel" hinsichtlich der gesetzlichen Einsatzziele und geltenden Einsatznormen in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG bestätigt.

---

1) insoweit ist es unerheblich,ob die Rechtsordnung noch existent ist oder nicht;a.A.wohl Denninger-Beye, S.25; Karpinski,S.34.
2) z.B.oben 2.Teil,1.Absch.B,3.Absch.AI;vgl.selbst Ule, DVBl.1967,870;ansonsten Dürig,GG,zu Art.87a Rdn.25.
3) sinngemäß Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.25,54,56,102,126;a.A.etwa Linder, S. 128,130.
4) Einz. str.-vgl. Linder, S.124-128 m.N. im übrigen im 3. Teil, 2. Absch. A III 1b.

Zu einer folgerichtigen Einsatzregelung aufgrund Kriegsvölkerrecht könnte man überhaupt nur kommen, wenn man von vornherein die zu erfüllende Aufgabe bereits dem Verteidigungsauftrag der Streitkräfte deshalb zuordnet, weil infolge einer von a u ß e n erfolgenden Unterstützung von Aufständischen die Grenze zum kriegsvölkerrechtlichen Konflikt überschritten ist [1]. Auch im mitteleuropäischen Raum können Aufstände, wie das besprochene Beispiel des "verdeckten Kampfes" [2] zeigt, eine derartige Qualität haben. Dem an einer klaren Trennung von Kriegs- und Normallage interessierten Verfassungs- wie Völkerrecht kann jedoch nicht daran gelegen sein, mit Hilfe z.B. eines "materiellen Kriegsbegriffs" [3] von vornherein und prinzipiell die Grenzziehung [4] zwischen Verteidigungsaufgaben (Art. 87 a Abs. 1 GG) und denen im "Inneren Notstand" bei der Aufstandsbekämpfung (Art.87 a Abs. 4 S. 1,2. Alt.GG) einzureißen.

Bleiben noch letztlich die mehr p r a k t i s c h e n Erwägungen mangelnder Eignung [5] polizeirechtlicher Normen oder einer Fürsorgepflicht des Staates gegenüber der eigenen Zivilbevölkerung und seinen Soldaten [6], die für eine schnellstmögliche und effiziente Aufstandsbekämpfung und damit (?) für den Rückgriff auf kriegsvölkerrechtliche Grundsätze sprechen könnten. Prämisse ist jedoch für diese Erwägungen stets, daß geeignete polizeirechtliche Normen nicht den gleichen Zweck im Rahmen von Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit zu erfüllen vermögen. Grundsätzlich wird man im Hinblick auf die Stellung der Streitkräfte als Teil der Exekutive [7] und den sich aus Art. 1 Abs. 3

---

1) dahingehende Ansätze finden sich bei Ule, DVBl.1967, 872; Karpinski, S. 36-38.
2) oben in diesem Abschnitt A I 2b.
3) Karpinski, S.38; ähnlich Ipsen, BK,zu Art.87 a Rdn. 180.
4) zur Problematik oben 1. Teil, 2. Absch. C II.
5) z.B. gem. Karpinski, S. 34-36 i.V.m. S.74-76.
6) dazu Lehnguth, S. 70.
7) dazu oben 1. Teil, 2. Absch. B II; im übrigen Witte, S. 9 ff, 35 ff.

i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG ergebenden Bindungen, insbesondere an die Grundrechte (Verfassungsvorbehalt), p r a k t i s c h e n Erwägungen nicht von vornherein gegenüber berechtigten Belangen selbst der Aufständischen den Vorrang geben können. Die nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlichen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 GG) und die Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) sind auch gegenüber den Aufständischen als Mitgliedern des eigenen Staatswesens zu achten [1]. Darüberhinaus müssen praktische Erwägungen auch im Hinblick auf die durch Art. 87 a Abs. 2 GG geforderte machtmäßige Begrenzung [2] aller Inneneinsätze der Streitkräfte und in Anbetracht aller übrigen rechtsstaatlichen und demokratischen Grundprinzipien [3] des GG zurücktreten.

Die Anwendung kriegsvölkerrechtlicher Grundsätze im Vollzug der Aufstandsbekämpfung Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. GG ist daher insgesamt nach dem hier verfolgten Ansatz nicht nur dogmatisch inkonsequent [4], es bedarf derartiger Grundsätze vielmehr gar nicht, da auch p o l i z e i r e c h t l i c h e Normen nicht nur den geforderten rechtsstaatlichen und "grundrechtsgebundenen" [5], sondern auch effizienten Gebrauch selbst "besonderer (schwerer) Waffen" zu gewährleisten scheinen. Dahingehende Annahmen stützen sich auf die bisher erzielten Ergebnisse im Zusammenhang mit der Erörterung des Gebrauchs von Schußwaffen und Explosivmitteln nach dem "UZwGBw i.V.m. Art. 87 a Abs. 3 GG" (Objektschutz im Verteidigungs- und Spannungsfall).

b) Die "konsequent polizeirechtliche" Lösung spezialgesetzlicher Eingriffsbefugnisse:

Das Problem besteht darin, ob das für Extremlagen polizeilicher Zwangsgewalt entwickelte und oben erörter-

---

1) zutreffend Keidel, S.215 mit Fn.23; Evers, AÖR 91 (1966), 34 f, Hall, JZ 1968, 161.
2) dazu oben 2. Teil, 1. Absch. D.
3) vgl. dazu Twenhöven, S. 57 ff.
4) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 126; i.E. auch Brunkow, S.112 ff, 119 m.w.N.; im Ansatz schon Dierske, Polizei 1964, 356.
5) Evers, AÖR 91 (1966), 34; dazu kritisch Karpinski, S.39.

D

terte Abwägungsprinzip [1] kollidierender Güter und Pflichten auch dazu geeignet ist, mittels polizeilicher Vollzugsnormen selbst im "Inneren Notstand" einen e f f e k t i v e n, gleichzeitig aber nicht im Übermaß belastenden Einsatz "besonderer (schwerer) Waffen" wie Artillerie, Raketen, Minen etc. rechtsstaatlich abzusichern [2], wenn deren Einsatz zum Schutz der "höherwertigen Rechtsgüter" des "Bestandes" und der "freiheitlichen demokratischen Grundordnung" i.S. Art. 87 a Abs. 4/91 Abs. 2 GG bei der Aufstandsbekämpfung für erforderlich gehalten wird[3].

aa) Effizienz in den Grenzen rechtsstaatlicher Grundsätze:

Die bisherigen Untersuchungen zum Waffengebrauch auf der Grundlage des UZwGBw haben u.a. gezeigt, daß die polizeigesetzlichen Erfordernisse, den Störer nur angriffs- oder fluchtunfähig zu machen, Polizei wie Streitkräfte nicht daran hindern können, die ihnen übertragenen Aufgaben w i r k s a m zu erfüllen [4]. Zu diesem Zweck können Polizei wie Streitkräfte eine Ausrüstung mit den erforderlichen Mitteln (Waffen) beanspruchen [5].
Für alle Fälle polizeilicher Gefahrenabwehr im "Inneren Notstand" resultiert diese Forderung vornehmlich aus dem - auch für ein modernes Polizeirecht richtungsweisenden - Begriff der "streitbaren Demokratie[6]". Zu Erfassung ihres Wesens und ihrer Funktion genügt in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, daß sie gleichsam die Kehrseite der "freiheitlichen demokratischen

---

1) oben 2.Teil,2.Absch. D II 2b, insbes. dd, ee.
2) oben 2.Teil,2.Absch.DII 2b dd;Einz.bei Rupprecht, in Geiger-Festschrift (1974),S.784-793 m.w.N.
3) zum Streit um den Einsatz lebensvernichtender, ihrer technischen Eigenart nach nicht kontrollierbarer Mittel jetzt eingehend Linder, S. 107-116.
4) so auch der Ansatzpunkt bei Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.126 i.V.m.Rdn.54-56;i.E.ähnlich Karpinski,S.69f (für Art.87 a III 2 GG)
5) dem tragen z.B. §§ 236 I/237 II Schä LVwG,§16 II NW UZwG jetzt auch § 44 EBePolG(1975)für die Polizeivollzugskräfte Rechnung;vgl.auch Drews-Wacke-Vogel-Martens,Bd.I(1975),S.330.
6) BVerfG Urt.v.17.8.1956,E 5,85(139);Beschl.v.15.1.69, E 25, 88 (100).

Grundordnung" ist [1]. Hinter dem Begriff der "streitbaren Demokratie" verbergen sich alle die Eigenschaften des GG, die im Hinblick auf die in den Art. 9 Abs. 2/18/21 Abs.2/87 a Abs. 4/91 GG enthaltenen Vorstellungen vom Charakter des demokratischen Prinzips mit den Adjektiven "militant, wehrhaft, wachsam, abwehrbereit" umschrieben werden könnten [2].

Läßt sich daraus folgern, daß das demokratische Prinzip des GG durchaus auch eine effektive Gefahrenabwehr allgemein-polizeilicher Art sicherstellen will, so liefert es doch nicht zugleich den Maßstab für die Begrenzung der Befugnisse der jeweils eingesetzten Vollzugskräfte. Insoweit ist u.a.auf die Verfassungsgrundsätze des Übermaßverbots,insoweit insbesondere die V e r h ä l t n i s m ä ß i g k e i t als Ausdruck der Angemessenheit von Mittel zum Erfolg sowie die E r f o r d e r l i c h k e i t als das Gebot zum Gebrauch des schonendsten Mittels zurückzugreifen [3]. Für den hier angestrebten polizeigesetzlichen grundrechtsgebundenen Vollzug der Aufstandsbekämpfung durch Streitkräfte (wie Polizei) bedeuten diese Grundsätze ohne Zweifel soviel, daß eine gezielte V e r n i c h t u n g von Aufständischen verboten und ihre V e r l e t z u n g zu vermeiden ist, "sofern der Gegner es ... erlaubt, ihn auf andere Weise angriffs- oder fluchtunfähig zu machen" [4]. Nur wenn die Störer also den Streitkräften nicht auf andere, d.h. s c h o n e n d e r e Weise (z.B. durch Gewalt gegen Sachen) ermöglicht haben, sie angriffs- oder fluchtunfähig zu machen, ist auch der Einsatz der "besonderen (schweren)

---

1) so Bulla, AÖR 98 (1973),341 i.V.m. 348 ff (zu Begriff u. Einz.)
2) in Anlehnung an BVerfG Beschl. v. 22.5.1975 ("Radikale im öffentlichen Dienst") in NJW 1975, 1642, 1647; zum Begriff auch Ganseforth, S. 37.
3) insgesamt als Ausdruck des Übermaßverbots i.S.von Lerche, Übermaß, S. 19-23 i.V.m. S. 134 ff; bereits oben 2.Teil,2.Absch. DI 2b cc);auch Linder,S. 100ff, m.w.N.,zu ihrer Geltung im "Inneren Notstand" vgl. Keidel,S. 229-233.
4) Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 126 i.V.m. Rdn. 91.

D

Waffen" selbst polizeirechtlich (nicht allein verfassungsrechtlich) vertretbar. In Anbetracht des dabei regelmäßig als unvermeidbar inkauf zu nehmenden T o d e s der Aufständischen wird im Hinblick auf die Grundrechtsgarantien und zur Abgrenzung gegenüber kriegsvölkerrechtlichem Vernichtungsdenken auch im "Inneren Notstand" daran festzuhalten sein, daß selbst "besondere (schwere) Waffen" der s u b j e k t i v e n Zielrichtung nach nur mit der Motivation gebraucht werden, den Aufständischen als Reaktion auf ihr rechtswidriges Handeln z u v o r z u k o m m e n[1]. Auf diese Weise allein ließe sich dem Vorwurf begegnen, der Einsatz besagter Waffen sei infolge f l e x i b e l gehandhabtem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz[2] im Endeffekt nicht von einem zweckdienlichen Waffeneinsatz nach Kriegsvölkerrecht zu unterscheiden. Aber selbst wenn tatsächlich in der Praxis die Grenzen polizeirechtlichen und kriegsvölkerrechtlichen Waffeneinsatzes im Falle Art. 87 a Abs. 4 S. 1,2. Alt. GG auch nach hiesiger Lösung dem ä u ß e r e n Erscheinungsbild nach verwischt sein mögen, würden Verhältnismäßigkeits- und Erforderlichkeitsgrundsatz in einem derartigen Fall doch nicht fordern, daß die Waffen der Ordnungskräfte hinter denen der "militärisch bewaffneten Aufständischen" zurückstehen[3].

Wurde somit bestätigt, daß auch auf polizeilicher Grundlage ein effektiver Gebrauch sog. "militärischer" Waffen, selbst bei a d ä q u a t e r (d.h. verhältnismäßiger) und zugleich möglichst s c h o n e n d e r (d.h. erforderlicher) Gegenwehr möglich ist, so werden die genannten Verfassungsgrundsätze in bestimmten Praxisfällen doch nicht schlechthin gleich-

---

1) zutr. Dürig, ebd. Rdn. 126; ähnlich Rupprecht, in Geiger-Festschrift (1974), S. 789 (aus der Sicht des "polizeilichen Todesschusses").
2) i.d.S. Dürig, ebd. Rdn. 126; extensiv interpretiert von Karpinski, S. 69; Lehnguth, S. 72 sieht den Begriff als strapaziert an.
3) vgl. Bernet-Groß, HSOG, zu § 2 Anm. 4; mittelbar auch Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 330/333.

zeitig volle Beachtung finden können. Zu denken ist an das Problem, Aufständische in geschützter Stellung gegebenenfalls auch mit technisch und zahlenmäßig ü b e r l e g e n e n Waffen bekämpfen zu müssen: Aus sicherer Deckung herausschießende Aufständische müssen notfalls mit Granatwerfern über die Deckung hinweg "adäquat" bekämpft werden [1]. Andererseits kann es nicht als "erforderlich" angesehen werden, daß die Streitkräfte auch gegen eine Vielzahl selbst mit überlegenen Waffen ausgerüsteten Störern ihrerseits prinzipiell mit "adäquaten" Waffen vorgehen, wenn im Einzelfall auch Gewehre/Pistolen und Hilfsmittel des Unmittelbaren Zwanges (z.B. gegen Rädelsführer) zur Aufstandsbekämpfung ausreichen [2].

Damit wäre festzuhalten, daß der Grundsatz der Erforderlichkeit auch bewirken kann, daß die Streitkräfte nicht in jeder Gefahrenlage des "Inneren Notstandes" ohne weiteres schon nach den Grundsätzen a d ä q u a t e r Gegenwehr die am effektivsten erscheinenden Waffen einsetzen dürfen [3]. Verhältnismäßigkeits- und Erforderlichkeitsgedanken erfahren demnach im "Inneren Notstand" zwar inhaltliche Veränderungen - was noch im Hinblick auf die Grundrechte zu zeigen sein wird - nicht aber notwendig Verschärfungen [4].

bb) Effizienz in den Grenzen des Grundrechtsschutzes:

Schließen somit Verhältnismäßigkeits- und Erforderlichkeitserwägungen in der Regel einen "effektiven" Einsatz selbst der "besonderen (schweren) Waffen" zur

---

1) ähnliche Beispiele bei Wacke, JZ 1962, 143; auch Keidel, S. 242; Karpinski, S. 71 i. V.m. S. 38 ff; für Ausnahmefälle auch Brunkow, S. 118.

2) zutr. Hinweise insoweit bei Linder, S. 111 mit Fn. 282; insoweit abzulehnen Keidel, S. 230 f. mit prinzipieller Verschiebung der Erforderlichkeitsgrenze zu Lasten der Aufständischen.

3) aber zu weit, wenn Evers, AÖR 91 (1966), 35 danach selbst die Zerstörung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zulassen möchte.

4) unzutreffend hier Keidel, S. 230 f im Anschluß an die prinzipiellen Aussagen zu diesen Fragen bei Lerche, Übermaß, S. 306 f. (bei diesem jedoch bezogen auf überholte Staatsnotrechts-Vorstellungen -dazu 3. Teil)

D

Aufstandsbekämpfung auf polizeigesetzlicher Grundlage nicht aus, so scheint dieses Zwischenergebnis doch durch den erstrebten, umfassenden Grundrechtsschutz zugunsten der Aufständischen wieder abgeschwächt zu werden. Problematisch ist insoweit der Geltungsbereich der Grundsätze des Übermaßverbots vor dem Hintergrunde der Frage nach Umfang und Grenzen des Grundrechtsschutzes im "Inneren Notstand" [1]. Der bereits oben eingeschlagene Weg zur Lösung von "Spannungslagen" über das Abwägungsprinzip kollidierender Pflichten und Güter mag ohne weiteres auch bei der Aufstandsbekämpfung zu tragbaren Lösungen führen, solange z.B. Leben (der Bevölkerung) gegen Leben (der Aufständischen) steht [2]. Aber auch zum Schutz anderer "höherer Gemeinschaftsgüter" der Verfassung [3], wozu Bestand und freiheitliche demokratische Grundordnung gezählt werden müssen, würde das Güterabwägungsprinzip als letzter Ausweg nach dem bisher erzielten Ergebnis auch die Tötung von Aufständischen im Verlauf des Einsatzes "besonderer (schwerer) Waffen" zu rechtfertigen vermögen, wenn dies zur Erfüllung gesetzlich übertragener Aufgaben (der Gefahrenabwehr) unumgänglich ist [4]. Davon geht auch Art. 2 Abs. 2 lit. c MRK aus, der ausdrücklich Ausnahmen vom Tötungsverbot des Abs. 1 zur Unterdrückung eines Aufruhrs oder eines Aufstandes "im Rahmen der Gesetze" zuläßt [5].
Doch läßt die vielfach lebensvernichtende und nicht in jeder Lage zu kontrollierende Wirkung der zur Aufstandsbekämpfung vorgesehenen Waffen [6] fraglich erscheinen, ob das mehr f o r m a l e Güterabwägungsprinzip

---

1) zu Einzelheiten muß auf Lerche, Übermaß, S.98ff, 125ff, 134-158 i.V.m. S.301ff verwiesen werden.
2) zu entsprechenden Erwägungen beim "polizeilichen Todesschuß" vgl. Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I(1975), S.330-333; Rupprecht, Geiger-Festschrift (1974), S.784-786.
3) "Oberste Grundwerte der Verfassung" sind nach BVerfG Besch.v.25.4.1972. E 33,52(71) auch Bestand u.freiheitliche demokratische Grundordnung;-insgesamt kritisch Hesse, VerfR(1975), S.28 mit Fn.31.
4) z.B. Rupprecht, in Geiger-Festschrift (1974), S.786-789 m.Einz.; umfassend jetzt Lerche, Gutachten, S.29; im übrigen oben 2.Absch. D II 2b dd.
5) vgl.etwa Karpinski, S.40 m.w.N.
6) vgl.erneut Linder, S.107-116.

zur Konfliktlösung zwischen Grundrechten (der Aufständischen) und höherwertigen Gemeinschaftsgütern der Verfassung ausreicht. Zu Recht verweist Hesse insoweit ergänzend auf das Prinzip "praktischer Konkordanz", wonach die verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter in der besagten Problemlösung einander zugeordnet werden müßten, so "daß jedes von ihnen Wirklichkeit gewinnt" [1]. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts [2] handelt es sich bei diesem Gedanken um die Theorie von der Wechselwirkung von Grundrecht und grundrechtsbegrenzender Norm: Im Hinblick auf die wertsetzende Bedeutung des Grundrechts ist dem Staat danach verwehrt, die Grundrechte mehr als notwendig oder gar gänzlich einzuschränken [3]. Für die eigene Lösung ergeben sich daraus folgende Konsequenzen:

Selbst wenn der Einsatz "besonderer (schwerer) Waffen" nur als adäquate Reaktion auf die von den Aufständischen selbst verursachten, existenzgefährdenden Notlagen des Staates erfolgen sollte, so ist doch nicht zu verkennen, daß im Verlaufe der dabei anzustellenden Güterabwägung - mag sie noch so sorgfältig sein - eine V e r s c h i e b u n g der aus der Normallage gewohnten Gewichtverteilung nach Maßgabe des Wertsystems des Grundgesetzes eintritt - und zwar im Interesse des Bestandes der staatlichen Gemeinschaft als dem höherwertigen Rechtsgut [4]. Selbst die schon genannte flexible Handhabung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes könnte danach Gefahr laufen, die Grundrechtsgarantien der Art. 1 Abs. 1/2 Abs. 1/102/19 Abs. 2 GG anzutasten, wenn nicht gleichsam als Kehrseite des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eine Anhebung der Zumutbarkeitsgrenze angenommen werden könn-

---

1) Hesse, VerfR(1975),S.28 mit Fn.30;ähnlich Lerche, Übermaß, S. 125 ff., 129 f.

2) Urt. v. 15.1.1958, E 7, 198 (209f); folgend Denninger-Beye, S. 16 m.w.N.;Linder, S.98 These 10.

3) vgl. BVerfG, Urt. v.15.12.1970, E 30, 1 ff. (20 f.) ("Abhörurteil"):Danach müssen Grundrechtsbeschränkungen zugunsten eines anderen Verfassungsrechtsgutes geeignet,erforderlich u.verhältnismäßig sein; vgl.auch BVerfG,Besch.26.5.1970,E 28,243(261)(Kriegsdienstverweigerung)zur Kollision von Grundrechten mit anderen,mit Verfassungsrang ausgestatteten Rechtswerten.

4) Evers,AÖR 91(1966),207;folgend Keidel,S.232 f.

D

te [1]. Danach müssen sich die Aufständischen w e i t e r g e h e n d e Eingriffe in ihre Rechte als im Normalfall gefallen lassen [2].

Will man andererseits mit dem tragenden Verfassungsgrundsatz, daß jedes staatliche Handeln – also auch die Aufstandsbekämpfung durch Streitkräfte-grundrechtlichen Bindungen ohne Suspensionsmöglichkeit unterworfen bleibt, auch in der Praxis ernst machen, so ist nach den zuvor aufgezeigten Grundsätzen im Interesse der Einheit der Verfassung der schonende Ausgleich mit den Belangen der Aufständischen herzustellen: Er ist nur zu erreichen, wenn ungeachtet gewisser Einbußen an Effektivität auch die den Streitkräften im "Inneren Notstand" zur Verfügung stehenden "besonderen (schweren)"; sonstigen Waffen und Hilfsmittel samt ihres Gebrauchs n i c h t in generellen Kompetenzzuweisungen, sondern über ein abgestuftes System eskalierender Maßnahmen in polizeigesetzlichen S p e z i a l t a t b e s t ä n d e n erfaßt werden [3]. Spezialtatbestände [4] sind im Hinblick auf das Abwägungsprinzip wie das Konkordanz-Prinzip eines schonenden Ausgleichs kollidierender Güter und Pflichten notwendig, um mögliche Rechtseingriffe für den Staat wie auch für den Aufständischen, insbesondere beim Waffengebrauchsrecht, erkennbar werden zu lassen.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß nur ein derartiger Versuch, den Vollzug der Aufstandsbekämpfung i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2.Alt.GG als materiell-polizeiliche Aufgabe der Streitkräfte "konsequent-polizeirechtlich" zu lösen, dogmatischen und rechts-

---

1) ähnl. Lerche, Übermaß, S.306/307 mit Fn.192; vgl. jetzt Keidel, S. 230.

2) vgl. Evers, BK, zu Art.91 Rdn.13; Twenhöven, S.64; Keidel, S.80f, 213, 229 ff; Rupprecht, in Geiger-Festschr. (1974), S.785, 787 f; sinngemäß Hesse, VerfR (1975), S.133 (muß eine Grundrechtsbeschränkung der Gefahr, die bekämpft werden soll, angepaßt sein).

3) so wohl auch Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn.126; i.E. auch Keidel, S.2oo-2o2 (widersprüchlich zu S.78-82); Brunkow, S.119 i.V.m. S.69ff, 84f.

4) z.B. in §§ 17-31 BGSG 1972; §§ 1o-45 E BePolG (1975); zur Frage der Spezialermächtigungen z.B. Knemeyer, DÖV 1975, 36ff; aus der Sicht des polizeilichen Todesschusses vgl. R. Krüger, Kriminalistik 1975, 442-444.

staatlichen Anforderungen widerspruchsfrei zu genügen vermag. Eine derartige Lösung stellt hinreichend klar, daß im Inneneinsatz selbst in extremsten Notstandslagen die Streitkräfte heute weniger "Machterhaltungsinstrument" [1] des Staates (i.S. militärischer Gewaltanwendung nach außen) als "Rechtsschutzfaktor" [2] wie die Polizei sind. Die praktischen Schwierigkeiten, einen Einsatz "besonderer (schwerer) Waffen" grundrechtsgebunden in einem Ausführungsgesetz r e g e l n zu wollen, sollen nicht verkannt werden. Aber nur eine normative Ausgestaltung auch von Einzelheiten im Vollzug der Aufstandsbekämpfung vermag das im Recht innerstaatlichen Streitkräftehandeln keineswegs neue Prinzip möglichster S c h o n u n g [3] des Störers neben dem der reaktiven Gegenwehr mit adäquaten Mitteln auch im "Inneren Notstand" wenigstens ansatzweise auch rechtlich zu gleichem Rang aufrücken zu lassen.

c) Rechtsgrundlagen de lege lata:

Bei der Suche nach einer geeigneten Rechtsgrundlage zur Durchführung der Kompetenz der Aufstandsbekämpfung i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1,2. Alt. GG ist daher ein förmliches Polizeigesetz des Bundes zu berücksichtigen, welches dem hiesigen Untersuchungsergebnis Rechnung zu tragen vermag. Polizeieinsatz und Einsatz der Streitkräfte in Art. 91 bzw. Art. 87 a Abs. 4 GG sollen lückenlos in der Weise einander angepaßt sein, daß nicht nur hinsichtlich der polizeilichen Aufgabe, sondern auch der Art der "allgemeinen", "besonderen" und "schweren" Waffen sowie ihres Gebrauchs der Einsatz von Polizei, BGS und Streitkräften eng miteinander gekoppelt sind [4],

---

1) so v.d. Heydte, Diskussionsbeitrag VVDStRL 26 (1968), 281; Denninger-Beye, S. 24 f;
2) im Ansatz Linder, S. 93.
3) oben 1. Teil, 3. Absch. A, D VI 1, 2.
4) als Konsequenz der "abwehrbereiten Demokratie" nach Denninger-Beye, S. 23; sinngemäß auch C. Arndt, DVBl. 1965, 191.

D

mag auch der Einsatz der Streitkräfte "aus eigenem Recht" (requisitionsunabhängig) erfolgen. Ob ein Ausführungsgesetz diesen Anforderungen genügen kann, mag bezweifelt werden. Weniger zweifelhaft ist, daß zumindest in gewissen Fällen des "Inneren Notstandes" i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. GG bereits das geltende UZwGBw als "Ausführungsgesetz" infrage kommen könnte [1].

aa) Anwendbarkeit des UZwGBw in Grenzfällen:

Den Kritikern [2] eines polizeirechtlichen Einsatzes auf der Grundlage des UZwGBw ist Recht zu geben, daß mit seinen auf den Objektschutz zugeschnittenen, statischen Befugnissen selbst nach dem hiesigen Lösungsvorschlag eine aktive Aufstandsbekämpfung mit differenzierten Einzelbefugnissen nicht erfolgen könnte. Doch haben die Ausführungen [3] zur Frage des Gebrauchs von Schußwaffen und Explosivmitteln auf seiner Grundlage im Zusammenhang mit Art. 87 a 3 GG gezeigt und die Grundsätze der hier vertretenen "konsequent polizeirechtlichen" Lösung bei der Aufstandsbekämpfung bestätigt, daß selbst sog. "militärische" Waffen gem. §§ 9 ff UZwGBw grundrechtsgebunden und rechtsstaatlich eingesetzt werden könnten [4]. De lege lata zweifelhaft bleibt jedoch, ob derartige Möglichkeiten zum Waffengebrauch aufgrund des UZwGBw überhaupt in Fällen der Aufstandsbekämpfung **realistisch erscheinen.** Das könnte der Fall sein bei dem schon erwähnten Angriff "organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer" auf zivile Objekte i.S. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1. Alt. GG [5].

Handelte es sich bei den Aufständischen nur um meutern-

---

1) vgl.die Hinweise bei Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.129ff (im Hinblick auf A 87 a III 2 GG).
2) z.B.Jess-Mann,S.66 f;folgend Karpinski,S.35 i.V.m. S.75 f;modifizierend Keidel,S. 198 ff.
3) oben 2. Teil, 2. Absch. D II 2 b.
4) vgl. insgesamt erneut Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art. 87 a Rdn.126 i.V.m. Rdn.54-56.
5) zur gleichen Frage auch Keidel, S. 199 f.

de und putschende Truppenteile [1], so könnten sich die regierungstreuen Verbände mit den Befugnissen und Zwangsmitteln nach §§ 2/4 bzw. §§ 9 ff UZwGBw behelfen, wenn es allein darum ginge, Angriffe auf sich selbst oder militärische Einrichtungen durch die Meuterer/Putschisten **abzuwehren**[2]. - Würden in einem derartigen Beispielsfalle also die Putschisten lediglich ein Rathaus oder Parlamentsgebäude [3] besetzt halten, so dürften die regierungstreuen Truppen bei Vorliegen aller übrigen Voraussetzungen das "UZwGBw i.V.m. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1. Alt. GG" für Einzelmaßnahmen allenfalls mit dem Ziel heranziehen, das Gebäude zu s c h ü t z e n , um die auf andere Weise nicht behebbare Störung des Behördenbetriebs zu beseitigen (Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit)[4]. Eine danach allenfalls mögliche R ä u m u n g des Gebäudes darf jedoch nicht mit der darüber hinausgehenden B e k ä m p f u n g der Aufständischen selbst verwechselt werden. Für eine derartige Bekämpfungsaktion würde das UZwGBw im gegebenen Beispielsfalle jedenfalls keine Eingriffsbefugnisse zur Verfügung stellen [5].

Von Fällen der Selbstverteidigung abgesehen vermag daher das UZwGBw keine zufriedenstellende "Bekämpfung" selbst von Aufständischen in Gestalt von Meuterern/Putschisten zu gewährleisten. Wie bereits erwähnt, ist selbst in Verbindung mit einem Ausführungsgesetz das auf Vollzugsbeamte des Bundes zugeschnittene UZwG für die Anwendung von Zwangsgewalt kaum geeignet [6].

---

1) einzige reale Aufstandssituation nach Hoffmann, S. 108, Kluncker, 3. Hearing, S. 21; dazu auch Brunkow, S. 118 (Einsatz panzerbrechender Waffen).
2) dazu würden auch die Selbstverteidigungsrechte ermächtigen - vgl. Evers, 3. Hearing, S. 70; Keidel, S. 200.
3) als Einrichtung zur Aufrechterhaltung der Staatsgewalt i.S. Art. 87 a IV 1, 1. Alt. GG.
4) insoweit unklar Keidel, S. 200.
5) anders wohl § 4 i.V.m. § 3 BGSG 1972 im Falle des Ersuchens.
6) Pioch, UZwG, § 15 Erl. 8 (S. 185) hält jedenfalls eine gesetzgeberische Entscheidung für erforderlich; im übrigen oben 2. Teil, 2. Abschn. D I 1 c.

Denn mögen die Streitkräfte auch im Vollzug der Einsätze nach Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG polizeirechtlichen Grundsätzen unterworfen sein, so beläßt sie die Verfassung doch in dem ihnen eigenen Betätigungsfeld des "Militärischen" [1].

Die gleichen Überlegungen sprechen im übrigen auch gegen die analoge Anwendung des BGSG (1972). Dazu soll jedoch insgesamt in Anbetracht entgegengesetzter Stellungnahmen [2] kurz Stellung genommen werden.

bb) Grenzen einer analogen Anwendung des BGSG 1972:

Das BGSG 1972 [3] erfüllt - wie bereits festgestellt [4] - manche der hier gestellten Forderungen an ein rechtsstaatliches Ausführungsgesetz auch im Falle des Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. GG. Der § 73 BGSG nennt die eingeschränkten Grundrechte [5], im übrigen deckt das BGSG infolge Erweiterung des Aufgaben-Kataloges gem. § 3 i.V.m. § 1 Ziff. 2 BGSG auch Einsätze des BGS im "Inneren Notstand" des Art. 91 Abs. 2 GG und zur Gefahrenabwehr im gesamten Bundesgebiet im Falle Art. 115 f Abs. 1 Nr. 1 GG ab.
Wohl entsprechen die gegenüber den Polizeibefugnissen bekannter Polizeigesetze erweiterten Durchführungsbefugnisse der §§ 10 ff BGSG auch den im O b j e k t s c h u t z nach Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1.Alt. GG benötigten Eingriffsermächtigungen, doch enthalten diese Bestimmungen keineswegs die in dieser Arbeit für die Aufstandsbekämpfung geforderten funktionsbedingten Befugnisregelungen in einem abgestuften Katalog sich eskalierender Eingriffe. Die in § 10 Abs. 1 BGSG enthal-

---

1) str.-wie hier Dürig,GG,zu Art.87a Rdn.126;Karpinski, S. 35; a.A. z.B. Evers,AÖR 91 (1966), 32 (bezügl.AE 1965);jetzt Brünkow,S.119 i.V.m. S.70,87 ff.,93-99 de lege ferenda.
2) BGSG-Grundsätze halten für geeignet z.B.Dierske,Polizeihoheit,S.28;wohl auch Schnupp,DÖD 1972,8ff,11,17.
3) BundesgrenzschutzG neugefaßt am 18.8.1972(BGBl.I, S. 1834),i.d.F.des G.v.2.9.1974 (BGBl.I,S.2152).
4) oben 2. Teil, 2. Absch. D I 1 c.
5) zu diesem Erfordernis eingehend Brunkow,S.69 mit Fn. 250(zu § 2 b BGSG 1965);Menzel, DÖV 1968,298 schlug eine Nennung der einzuschränkenden Grundrechte durch die Verfassung selbst vor.

tene Generalklausel wäre kein Ersatz für Spezialermächtigungen. Eine Generalklausel könnte in einem Bundeswehrausführungsgesetz zur Aufstandsbekämpfung auch nur subsidiär und lückenfüllende Funktion haben [1].

Davon abgesehen wäre das BGSG 1972 für den Einsatz "besonderer (schwerer) Waffen" der Streitkräfte schon deshalb kaum geeignet [2], zumindest unpraktikabel, weil unmittelbarer Zwang in Ausführung dieses Gesetzes nur nach den für Polizeivollzugsbeamte des Bundes geltenden Bestimmungen [3] betreffend Zulässigkeit und Art der Zwangsanwendung möglich wäre.
Somit ist festzuhalten, daß derzeit kein (bundespolizeiliches) Ausführungsgesetz existiert, welches in umfassender Weise als Rechtsgrundlage für Eingriffe der Streitkräfte bei der "Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer" (Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2.Alt. GG) infrage kommen könnte [4].UZwGBw, UZwG und BGSG 1972 enthalten jedoch Standardbefugnisse und Waffengebrauchsregelungen, die in das fragliche Ausführungsgesetz übernommen werden könnten, welches im übrigen aber speziell auf die Bedürfnisse der Aufstandsbekämpfung zugeschnitten werden müßte [5].

d) Rechtsgrundlagen de lege ferenda:

Es kann nicht Aufgabe einer Dissertation sein, die eine Problemanalyse darstellt, fertige Gesetzentwürfe [6] vorzulegen. Es ist ihr aber gestattet, in diesem Zusammenhang grundsätzlichere Erwägungen anzustellen

---

1) vgl.dazu Knemeyer, DÖV 1975, 36-38 (im Hinblick auf E Be PolG 1974).
2) a.A. Schnupp, DÖD 1972, 8 ff, 17, 64 ff, der den BGS nach BGSG 1972 mit den Streitkräften fast auf gleiche Ebene stellt.
3) d.h. nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz u. UZwG.
4) Art. 87 a IV GG unmittelbar genügt nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz - vgl. Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 67.
5) zu den unterschiedlichen Vorschlägen vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.126 i.V.m. Rdn.57; Brunkow,S.119 i.V.m.S.99; Keidel,S.202 f.
6) ein dienstinterner Anpassungsentwurf (1.7.74) zur Angleichung des Bundespolizeirechts an den E Be PolG soll existieren - dazu Knemeyer, DÖV 1975, 38.

D

und Anregungen zu geben [1].

aa) Grundlegende Probleme einer Regelung:

Ob der Bundesgesetzgeber in Anbetracht der auf Bundesebene bereits vorhandenen Normen noch ein gesondertes"Ausführungsgesetz" [2] auch für die Streitkräfte im Hinblick auf Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt GG schafft oder sich mit Gesetzesnovellierungen begnügt, bleibt seinem politischen Ermessen überlassen. In jedem Falle steht er vor der zwiespältigen Aufgabe, den sog. "Bürgerkrieg" r e g e l n zu müssen. Man mag bezweifeln, ob es überhaupt gelingen kann, eine "Regelung" der im einzelnen schwer vorstellbaren Aufstandsbekämpfung nach den Ordnungsvorstellungen des Rechts zu erreichen [3]. Ein dahingehendes Bemühen ist jedoch nicht allein sinnvoll, sondern zwingend e r f o r d e r l i c h , um nicht für existentielle Notlagen unseres Staates und seiner Ordnung von vornherein jener These willig das Feld zu räumen, wonach "im Bürgerkrieg die Macht, nicht das Recht" entscheiden soll [4]. Aus den detaillierten Kompetenzzuweisungen der Notstandsverfassung läßt sich der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers ablesen, selbst für Stunden höchster Gefahr weder ein ü b e r p o s i t i v e s N o t r e c h t [5], noch eine allgemeine Generalklausel zur Notstandsbekämpfung zuzulassen. Vielmehr soll die "militärische" Vollzugsgewalt im Innern wie jede rechtsstaatliche Machtausübung mit allen nötigen und möglichen Beschränkungen abgesichert werden,

---

1) dahingehend auch Keidel, S. 202 f.
2) dazu zählt nicht der Musterentwurf eines bundeseinheitl. Polizeigesetzes (E Be PolG 1975),der eine Parallelgesetzgebung der Länder vorbereiten soll-vgl. Knemeyer,DÖV 1975,34-38;schon Samper,Bay VBl.1974, 545-548.
3) kritisch C.Arndt,DVBl.1968,732;Hoffmann,S.107;Evers, AÖR 91(1966),208;Keidel,S.202 f, i.Vm. S. 82.
4) skeptisch jeweils Keidel,S.201;auch Parche,S.193 f; Twenhöven, S. 82 f.
5) vgl.einerseits Krenzler,S.63 f,73 f;andererseits Siegers, 1 ff,125 ff,147 im übrigen 3.Teil,1.Absch. B II 3.

selbst wenn es sich dabei um die "ultima ratio" der Staatsgewalt handelt. Denn ihre Ausübung ist im Innern nicht identisch mit der Anwendung kriegsvölkerrechtlicher Grundsätze durch die Streitkräfte aufgrund des Verteidigungsauftrages i.S. Art. 87 a Abs. 1 GG.

Mögen die praktischen Bedürfnisse wirksamer Gefahrenabwehr im Innern ("Effektivität") und die rechtsstaatlichen Anforderungen zur Begrenzung innerstaatlicher Machtausübung ("Sekurität") der Streitkräfte letztlich auch unbefriedigende Kompromißlösungen erfordern [1], so darf eine derartige Situation den Gesetzgeber dennoch nicht davon abhalten, durch Erlaß eines Ausführungsgesetzes die Konsequenzen aus der verfassungsrechtlichen Lage in Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt.GG zu ziehen [2]. Zu berücksichtigen ist, daß eine demokratische Verfassung nicht das Ziel haben kann, die praktikabelste zu sein [3].

Der Gesetzgeber wird von vornherein die immanenten G r e n z e n einer solchen Ausführungsgesetzgebung zu Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt.GG erkennen müssen: Jene Fälle des "Inneren Notstandes", die durch von außen unterstützte und gesteuerte Gruppen bereits ihrer Art nach einem "äußeren Notstand" angenähert sind [4], wird er kaum in den Rahmen einer rechtsstaatlich bestimmten Regelung fassen können. Der Gesetzgeber wird auch zu berücksichtigen haben, daß ein Aufstand solcher Dimensionen, der den Einsatz von Streitkräften erforderlich macht, bereits als ein "Verlust der Substanz freiheitlicher Demokratie"[5] anzusehen ist, der auch durch einen noch so rechtsstaatlich geregelten Einsatz der Streitkräfte nicht wieder ausgeglichen werden kann.

---

1) zur Notstandsverfassungskritik z.B. Evers, AÖR 91 (1966), 1 ff; H. Schäfer, AÖR 93 (1968), 37 ff; Keidel S. 82 (andererseits S. 203); Glosse von Heidenhain, JZ 1968, 605; Parche, S. 192 ff.

2) vgl. schon die dahingehenden Forderungen von Dierske Polizei 1964, 358; Schnupp, Polizei 1968, 296.

3) i.d.S. etwa Twenhöven, S. 83.

4) vgl. zum "verdeckten Kampf" oben in diesem Abschnitt A I 2 b; auch Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 30 ff.

5) Hesse, VerfR (1975), § 23 VIII (S. 303); folgend Parche, S. 192 f, 197 f.

Mit Recht weist jedoch Parche darauf hin, daß als Alternativen lediglich die "Resignation vor jenem Substanzverlust an freiheitlich demokratischer Grundordnung und die Gefahr seiner Etablierung oder aber der Versuch ihrer Rückgewinnung unter Inkaufnahme ihrer vorübergehenden - wenn auch erheblichen - Reduzierung" [1] bestehen blieben.

bb) Grundzüge eines Ausführungsgesetzes zu Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2.Alt.GG:

Vor diesem Hintergrund ist verständlich, daß das geforderte polizeiliche Ausführungsgesetz des Bundes [2] für den Vollzug von Maßnahmen zur Aufstandsbekämpfung in Art und Umfang seines Befugniskatalogs nicht durch die verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung in Art.87a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. und Art. 91 Abs. 2 GG im Voraus festgeschrieben ist [3]. Die einzuschränkenden Grundrechte sind zunächst zu nennen [4]. In einem besonderen Teil sind in Anlehnung an §§ 10 ff BGSG 1972, §§ 4-9 UZwGBw und §§ 9-27 E Be PolG 1975 dann spezifisch polizeirechtliche Befugnisse herkömmlicher Art zu berücksichtigen [5]. Dazu werden insbesondere zu rechnen sein: Ingewahrsamnahme, Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen, sowie die Beschlagnahme von Sachen zur Beseitigung erheblicher Störungen. Daneben könnten die aus §§ 4-9 UZwGBw bekannten Befugnisse [6] treten.

---

1) Parche, S. 193.
2) zur str.Frage der Gesetzgebungskompetenz vgl.bei Evers,BK,zu Art.91 Rdn.67,69,71 f;v.Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm.IV 8a(S.2550 f.)jeweils bezogen auf Koordinationsrechte des Bundes in Art.91 GG; im übrigen 3.Teil,2.Absch. B II.
3) Evers,BK,zu Art.91 Rdn.67 erwägt offenbar eine Begrenzung potentieller Befugnisse;wohl auch Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn. 126 a.E.
4) mindestens Art. 2 II 1, 2 II 2 GG(vgl. § 73 BGSG 1972; § 8 E Be PolG 1975).
5) ähnlich Keidel, S. 202.
6) dazu insgesamt oben 2. Teil, 1. Absch. C III 2.

Der für das Ausführungsgesetz zur Aufstandsbekämpfung nach hiesiger Lösung charakteristische Katalog von Befugnissen und Zwangsmitteln in abgestufter E s k a - l a t i o n kann nur beispielhaft in seiner Tendenz erläutert werden: Ohne Waffengebrauch durch die Streitkräfte werden die Aufständischen (mit geringstmöglichem Eingriff) in ihren Stellungen zunächst von der Umweltversorgung abzuschneiden sein [1]. Zugleich müßte gesetzlich abgesichert werden, daß zum Zwecke psychologischer Beeinflussung leichte und "besondere (schwere) Waffen" aufgefahren werden [2]. Sollten die Aufständischen davon unbeeindruckt bleiben oder selbst gar zum Angriff übergehen, so müßte nach den Grundsätzen adäquater, gleichwohl schonendster Gegenwehr die Niederkämpfung der "militärisch bewaffneten und organisierten Aufständischen" mit der Herausforderung angepaßten Mitteln erfolgen, wobei situationsbedingt allein auf die Verhältnisse der örtlich zu bekämpfenden Aufständischen abzustellen wäre. Es versteht sich von selbst, daß dabei Gewalt in erster Linie gegen Sachen (Material, Stellungen, Verkehrsverbindungen etc.) und in zweiter Linie erst gegen die Aufständischen selbst anzuwenden wäre.

Hinsichtlich der Art der nach dem Ausführungsgesetz zu erlaubenden Waffen kann auf die Ausführungen in dieser Frage zu §§ 10/15/18 UZwGBw verwiesen werden [3]. Gesetzlich sicherzustellen wäre, daß der Gebrauch der "besonderen (schweren) Waffen" auch im Einzelfall den tatsächlich eingesetzten Waffen der Aufständischen in etwa angepaßt bliebe [4]. Nur eine derartige Bindung militärischer Zwangsgewalt könnte zumindest hoffen lassen, daß der Einsatz der sog. "militärischen" Waffen

---

1) so Keidel, S. 80; ähnlich Dürig, GG, zu Art. 87a Rdn. 107 a.E.
2) z.B. ein Aufmarsch von Panzern - dazu Scheuner, 3. Hearing, S. 67.
3) oben 2. Teil, 2. Absch. D II 2b; 3. Absch. D II 3; im übrigen Keidel, S. 243 f.
4) so auch Keidel, S. 202; für den Fall des Explosivmitteleinsatzes ähnlich § 16 II a NW UZwG; bereits geeignete Formulierung in § 44 E Be PolG (1975); für eine gesetzliche Aufzählung der Waffen in Hinblick auf § 15 UZwG z.B. Schnupp, Polizei 1968, 298.

unter Achtung der Grundsätze von Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit in grundrechtsgebundener Weise erfolgt [1]. Aller Erfahrung nach wird auf Waffen, deren vernichtende Wirkung weitgehend sicher ist (z.B. Raketen, Flammenwerfer etc.), in dem Katalog verzichtet werden können [2].

Somit stößt der Vorschlag Keidels [3], den Streitkräften "ohne weiteres" den Einsatz ihrer Waffen zu erlauben und auch ansonsten von den "engen Grenzen des Polizeirechts" zu befreien, nach der hier verfolgten Lösung zumindest grundsätzlich auf rechtsstaatliche Bedenken. Ob etwa generell auf eine A n d r o h u n g des Gebrauchs der "besonderen (schweren) Waffen" im Interesse einer beschleunigten Aufstandsbekämpfung zu verzichten ist , muß bezweifelt werden. So läßt neuerdings selbst § 39 Abs. 2 E Be PolG 1975 den Gebrauch von Schußwaffen oder Handgranaten nur dann o h n e Androhung zu, wenn er zur Abwehr einer Leib- oder Lebensgefahr erforderlich ist - fordert die Androhung des Gebrauchs besagter Waffen aber gegenüber einer Men - schenmenge stets (§ 39 Abs. 3 S. 1). Im weiteren ist selbst der Gebrauch "anderer Waffen" anzudrohen, "soweit es die Umstände zulassen" [4]. Daher wird auch im Ausführungsgesetz nur in ähnlichen Notwehrlagen die Androhung des Gebrauchs "besonderer (schwerer) Waffen" von Fall zu Fall unterbleiben können [5]. Grundsätzlich sollte auch der Einsatz "besonderer (s c h w e r e r) Waffen" gegen Aufständische nicht bereits in den polizeirechtlichen sonst üblichen Fällen [6] bei Verbrechensbegehung, Angriffen auf Leib oder Leben, zum

---

1) Zweifel hinsichtl.der Regelbarkeit bei K.Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.177;Keidel,S.202 f;Lehnguth,S.111.
2) vgl.im Hinblick § 18 UZwGBw bei Karpinski,S.71m.w.N. grundsätzl.Evers,AÖR 91(1966),35.
3) S.202 bzw.S.225;ähnlich C.Arndt,DVBl.1968,732.
4) § 39 III 2 E Be PolG 1975;vgl.bereits § 17 II i.V.m. § 15 I 1 a-c UZwGBw;auch UZwVwV-BM I,Absch.X 1,X 4 zu § 10 UZwG.
5) vgl.zu § 17 UZwGBw bei Reindl-Roth,UZwGBw., S. 100.
6) vgl.z.B. § 10 I Nr. 1-4 UZwG;geringfügig erweitert § 15 I Nr. 1-4 UZwGBw.

Zwecke des Anhalten, Festnehmens oder der Fluchtvereitelung ohne weitere Einschränkungen zugelassen werden. Jenseits dieser Voraussetzungen wäre für besagten Waffeneinsatz zu fordern, daß die A n w e n d u n g physischer Gewalt durch die Aufständischen bereits erfolgt oder unmittelbar zu erwarten ist . Nur durch eine derartige Regelung könnte vermieden werden, daß in jede mehr oder weniger ungeschützte Ansammlung von Aufständischen (auf dem Feld, auf dem Marsch, vor der Unterkunft) womöglich in Fehleinschätzung der Lage sogleich mit "besonderen (schweren) Waffen" gefeuert würde (vgl.§ 15 Abs.2 UZwGBw bzw. § 15 UZwG NW).

Schließlich müßte das Ausführungsgesetz im Zusammenhang mit dem Recht zum Waffengebrauch die schon für § 16 Abs. 2 UZwGBw vorgeschlagene Klarstellung enthalten, daß eine Tötung des Störers dann zulässig ist, wenn sie das einzige Mittel zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben o d e r vergleichbar hochwertige Gemeinschaftsgüter (mit Verfassungsrang) ist [1]. Diese als exemplarisch gedachte Aufzählung von Regelungsgegenständen eines Ausführungsgesetzes wird nur Ausgangspunkt und Diskussionsgrundlage für den Gesetzgeber sein können. Sie bietet allerdings einen Ansatzpunkt dafür, negative Auswirkungen der insgesamt wenig scharf umschriebenen Voraussetzungen der Kompetenzzuweisungen der Streitkräfte im "Inneren Notstand" für Einsätze zur Aufstandsbekämpfung wenigstens im V o l l z u g teilweise zu kompensieren. Nur insoweit würde auf den Art. 87 a Abs. 4 GG nicht die zweifelhafte Charakterisierung von der "Stunde der Exekutive" zutreffen [2]. Im Unterschied zu Art. 48 Abs. 2 WRV könnte ein Ausführungsgesetz wie das vorgeschlagene jedenfalls dazu beitragen, die den Trägern der "Ausnahmegewalt" zuerkannten Mittel und ihren Einsatz

---

1) s.o.2.Teil,2.Absch.D II 2b,dd;zutreffend die Forderung nach dem "Verfassungsrang" der Rechtsgüter bei Hesse,VerfR (1975),S.28f(mit Fn.30,31),S.132f;weniger streng Rupprecht,in Geiger-Festschrift(1974)S.787 Fn. 34,790f;ablehnend E BePolG1975,Allg.Begründung 3.44.

2) insoweit kritisch Seifert,KrJ 1968,18;unentschieden Twenhöven,S.263;ausgewogene Würdigung bei Parche, S.188 ff;Keidel,S.212 f;-zum seinerzeitigen Ausspruch BIM Schröder,124.BT-Sitzg.(5.WP)v.28.9.1960,Sten. Ber. Bd.47,S.7177 C.

E

rechtsstaatlich und grundrechtsbezogen mit der Wirkung zu beschränken, daß die Streitkräfte selbst in Fällen der Aufstandsbekämpfung nach Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. GG nicht mehr als Machterhaltungsinstrument des Staates herkömmlicher Art zu bezeichnen wären [1]. Insgesamt bleibt festzuhalten, daß auch der hiesige Lösungsversuch in Anbetracht der vom Verfassungsgesetzgeber, insbesondere beim Einsatz zur Aufstandsbekämpfung selbst offen gelassenen Grundentscheidungen - z.B. in den Fragen des Einsatzes sog. "militärischer" Waffen [2] und der Abgrenzung des Friedens- und Kriegsrechtes [3] - kein Patentrezept liefern kann und will.

E. Schlußfolgerungen:

I. Die drei rechtlichen Voraussetzungen für einen Einsatz der Streitkräfte im sog. "Inneren Notstand" finden sich in Art. 87 a Abs. 4 und Art. 91 Abs. 2 GG wie folgt:

1. Die "drohende Gefahr für Bestand oder freiheitliche demokratische Grundordnung" - vielfach auch als "Bürgerkrieg" bezeichnet - ist gekennzeichnet einmal der Z i e l r i c h t u n g nach durch solche menschliche Betätigungen, die die Vorbereitung oder Unternehmung eines Hochverrats, die Vorbereitung einer Gewaltherrschaft oder die Einschleusung von Aufständischen, Waffen etc. in das Gebiet der Bundesrepublik zum Gegenstand haben [4]. Zum anderen zeichnet sie sich - bezogen auf die I n t e n s i t ä t der Notlage - durch reale Verletzungen zumindest einzelner Elemente des "Bestandes" (Bevölkerung/Handlungsfähigkeit/Territoriale Inte-

---

1) noch zweifelnd Linder, S. 93; optimistisch Krenzler, S. 35; a.A. Denninger-Beye, S. 24 f.
2) dazu grundlegend bei Keidel, S. 238 ff,
3) vgl. bei Seifert, Spannungsfall, S. 161; Twenhöven, S. 262.
4) vgl. Dierske, Polizeihoheit, S. 24 f.

grität) oder einzelner der grundlegenden Prinzipien [1] der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aus (A I).

2. Das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 91 Abs.2 GG besagt, daß ein Einsatz der Streitkräfte nach Art. 87 a Abs. 4 GG nur erlaubt sein soll, wenn die Länder zu einer effektiven Gefahrenabwehr, zu der sie nach den Grundsätzen der Bundestreue verpflichtet sind, aus welchen Gründen auch immer, nicht in der Lage sind (A II) [2].

3. Schließlich muß sich die Erschöpfung aller zur Gefahrenabwehr berufenen zivilen Kräfte herausgestellt haben. Ein Soforteinsatz der Streitkräfte ist nur dann zulässig, wenn bei sich schnell vertiefenden Gefahrenlagen die Unzulänglichkeit sämtlicher ziviler Abwehrmaßnahmen von vornherein a u c h nach der Überzeugung der für den Einsatz von Polizeikräften letztlich verantwortlichen zivilen Stellen der Länder abzusehen ist (A III 2 b) [3].

II. Der unter diesen Voraussetzungen des Art. 87 a/ 91 Abs. 2 GG den Streitkräften übertragene Schutz ziviler Objekte erstreckt sich auf die im "Inneren Notstand" typischerweise besonders gefährdeten Objekte, die für Belange der zivilen Versorgung oder die Aufrechterhaltung der Staatsgewalt unerläßlich sind (BII1). Die den Streitkräften daneben übertragene Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer kann sowohl in Fällen des Staatsstreichs von oben (Putsche, meuternde Truppenteile) wie des Staatsstreichs von unten (z.B. Bürgerkriegsarmee) notwendig werden. "Militärisch bewaffnet" sind Aufständische nur dann, wenn im Hinblick auf Art, Wirkungsweise und/oder Anzahl

---

1) dazu § 92 II StGB (1975).
2) vgl.v.Mangoldt-Klein,zu Art.91 Anm.IV 3b(S.2542f.), zu Art.87 a Anm.VII b(S.2334).
3) ähnlich Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 154.

E

der konkret von ihnen eingesetzten Waffen eine Aufstandsbekämpfung durch Polizeivollzugskräfte nicht sichergestellt werden kann (B II 2) [1].

III. Der Aufgabencharakter der beiden Kompetenzzuweisungen in Art. 87 a Abs. 4 GG ist im Hinblick auf die a l l g e m e i n e n Ziele (B I), die gesetzlich f i x i e r t e n Einsatzziele (Objektschutz-Aufstandsbekämpfung, B II) und die s p e z i e l l e Kompetenzbindung durch die Formel "zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes" (B III) für Objektschutz wie Aufstandsbekämpfung materiell p o l i z e i l i c h e r Natur (B III 2) [2]. Aus der Unterstützungsformel können im übrigen keine irgendwie gearteten Weisungsrechte ziviler Stellen gegenüber den Streitkräften abgeleitet werden (C II 2) [3]. Diese bleiben auch bei Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 4 GG Teil der Bundesexekutive (C I). Die Koordination der Mittel und Maßnahmen aller beteiligten Kräfte obliegt im "Inneren Notstand" der für die Gefahrenabwehr (bereits im Hinblick auf Art. 91 Abs. 2 GG) verantwortlichen Bundesregierung [4]. Die jeweiligen Unterstellungsverhältnisse werden davon nicht berührt (C II1,2).

IV. Die R e c h t s g r u n d l a g e n für Einzelmaßnahmen im Vollzug des Art. 87 a Abs. 4 GG sind schon in Anbetracht der polizeilichen Natur der zugewiesenen Kompetenzen dem Polizeirecht (des Bundes) zu entnehmen:

1. Einzelmaßnahmen des Objektschutzes sind - ähnlich wie im Falle des Art. 87 a Abs. 3 GG - auf das "UZwGBw i.V.m. Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 1. Alt. GG" zu stützen [5].

---

1) ähnl. Karpinski, S. 23, 41.
2) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn.118 126 i.V.m. Rdn. 25.
3) vgl. Parche, S. 167.
4) vgl. Keidel, S. 151.
5) vielfach wird eine Analogie des UZwGBw bejaht, vgl. Lehnguth, S. 152.

Bei reaktiver Anwendung und unter Achtung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit ist selbst der Einsatz "besonderer (schwerer) Waffen" im Objektschutz zulässig, in der Praxis aber nicht zu erwarten (D I 1,2).

2. Einzelmaßnahmen der Aufstandsbekämpfung sind ebenfalls auf der Grundlage von Bundes- Polizeirecht zu vollziehen. Weder Unterstützungsformel (D II 1), noch Fragen der Bewaffnung oder des "ultima ratio"-Grundsatzes (D II 3 a) können dem materiell-polizeilichen Charakter der Aufstandsbekämpfung, selbst wenn sie durch Streitkräfte vollzogen wird, eine kriegsvölkerrechtlichen Grundsätzen entsprechende andersartige Qualität verleihen [1].

3. Die "konsequent polizeirechtliche" Lösung (D II 3b) über ein förmliches, grundrechtseinschränkendes Ausführungsgesetz läßt eine effektive, gleichwohl rechtsstaatliche und grundrechtsgebundene Aufstandsbekämpfung auch mit "besonderen (schweren) Waffen" zu [2]. Deren Einsatz vollzieht sich im Einzelfall nach Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit in reaktiver Gegenwehr auf die von den Aufständischen verursachte Notlage - unter Berücksichtigung schonendsten A u s g l e i c h s auf Verfassungsebene zwischen den berechtigten Interessen der Gemeinschaft und den Belangen der Aufständischen bezüglich ihres Grundrechtsschutzes ("praktische Konkordanz" [3]).

4. Ein in Anlehnung an das UZwGBw, UZwG und BGSG 1972 zu erlassendes Ausführungsgesetz sollte neben den üblichen Bestimmungen herkömmlicher Polizeigesetze einen speziell auf Erfordernisse des Art. 87 a Abs. 4 S. 1,

---

1) vgl. Dürig, GG, Art. 87a Rdn. 54-56, 126; widersprüchlich Keidel, S. 81 f, 92, 246; a.A. wohl v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 3c (S. 2518).
2) ähnl. Dürig, ebd. Rdn. 126; Brunkow, S. 119; Keidel, S. 202f; Evers, AÖR 91 (1966), 34 f.
3) dazu bei Hesse, VerfR (1975) § 2 III (S. 28 f); Lerche, Übermaß, S. 125 ff, 129 f i.V.m. S. 301 ff.

A

2. Alt. GG zugeschnittenen K a t a l o g eskalierender Einzelmaßnahmen zur schrittweisen Verschärfung der Aufstandsbekämpfung durch Streitkräfte enthalten. (D II 3 d).

4. Abschnitt: Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte bei der Bekämpfung einer "Naturkatastrophe" oder eines "besonders schweren Unglücksfalls" (Art. 35 Abs.2 S. 2,Abs. 3 GG):

Von dem nachträglich eingefügten Satz 1 [1] abgesehen, erfaßt der Art. 35 Abs. 2 GG die Fälle der "Katastrophenhilfe" [2]. Dabei handelt es sich um die Befugnis eines von einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall heimgesuchten Bundeslandes, neben den Polizeikräften anderer Länder und des BGS auch "Kräfte und Einrichtungen ... der Streitkräfte ... zur Hilfe" anfordern zu können (hier:"Katastrophenhilfe"). - Sollte die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes gefährden, so kann die Bundesregierung gem. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG u.a. auch "Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen" , "soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich"ist (eigentlicher "Katastrophennotstand")[3].

A.Gesetzliche Voraussetzungen der zugewiesenen Kompetenzen:

Nach dem geltenden Verfassungsrecht gehört zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben, die von Ausnahmen abge-

---

1) 31.Gesetz zur Änderg.des GG v.28.7.72(BGBl.I,S.305).
2) zur Vorgeschichte vgl.oben 1.Teil,3.Absch.AIII2;zur Abgrenzg.gegenüber Art.35IGG oben 2.Teil,1.Absch. C II 2, D II.
3) vgl.zur Begriffsbildg.Lepper,S.40ff;Schnupp,Polizei 1968,131;zur dogmat.Einordnung vgl. v.Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 8 (S.2521); Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 3; insgesamt bei Keidel, S. 83 ff, 141 f, 149 ff, 157 ff, 203 ff; Karpinski, S. 80ff; Lehnguth, S. 56 ff, 122 ff.

sehen Ländersache ist (Art. 30 ff GG), auch der friedensmäßige "Katastrophenschutz" [1], der landesrechtlich vor allem von den Feuerwehren, hilfsweise den allgemeinen Einheiten der Vollzugspolizei bewältigt wird.

In Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG sind demnach auch nur Voraussetzungen und Art der von den Kräften des Bundes (BGS und Streitkräfte) zu leistenden Katastrophenschutzh i l f e verfassungsrechtlich verankert. Diese Hilfeleistungspflichten, soweit sie die Streitkräfte betreffen, sind im folgenden zu erörtern:

I. Die "Naturkatastrophe" und der "besonders schwere Unglücksfall" in Art. 35 Abs. 2, 3 GG:

Die in Art. 35 Abs. 2, 3 GG gleichermaßen genannten "Naturkatastrophen" und "Unglücksfälle" stellen Störungen der vom Menschen vorgegebenen Ordnung dar. Insoweit besteht zwischen beiden, zu einem Tatbestand gehörenden Begriffen kein Unterschied [2]. Fehlt es demzufolge bei den genannten Naturereignissen und Unglücksfällen an dem charakteristischen menschlichen Ungehorsam des "Inneren Notstandes", so ist die Verselbständigung des "Katastrophenschutzes" [3] gegenüber Art.87a Abs. 4 GG in der Schlußphase der Beratungen zur Notstandsverfassung dogmatisch zu begrüßen [4], mag selbige auch zusätzlich politisch motiviert gewesen sein [5]. Mit der nunmehrigen Lösung, den Katastrophenschutz in den Bereich der Vorschriften zur Regelung des Bund-Länderverhältnisses zu übernehmen, wird auch die in dieser Arbeit vertretene Ansicht gestützt, daß Katastrophen- und Unglücksfälle zwar als Erscheinungsformen

---

1) vgl. Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 51, 66 ff; Kretschmann, BWV 1970, 88; Moder, Polizei 1975, 45 ff.
2) vgl. W. Mayer, Polizei 1973, 273; zur begrifflichen Gegenüberstellung vgl. Lehnguth, S. 125.
3) AB 1968, S. 9 f.
4) Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn. 15; Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 3, 4.
5) vgl. C. Arndt, DVBl. 1968, 728 f.

A

des "Staatsnotstandes" [1], nicht aber als Bestandteil des überlieferten Begriffs des "Inneren Notstandes" (i.e.S.) anzusehen sind [2].

Begrifflich lassen sich "Naturkatastrophen" und "Unglücksfälle" i.S. Art. 35 Abs. 2,3 GG wie folgt auseinanderhalten: Als "Naturkatastrophen" können alle durch Naturgewalten bedingten schweren Schadensereignisse angesehen werden [3]. Beispielhaft seien hierfür unter den klimatischen und geographischen Verhältnissen der Bundesrepublik insbesondere zu nennen: Hochwasser, Sturm , Wald- und Großbrände, Schnee, Eis, Erdbeben, Erdrutsche -wohl auch Epedemien [4]. Ein Streik, ob "wild" oder "politisch", würde daher niemals die Voraussetzungen dieser Begriffsbestimmung erfüllen können -von der Schutzvorschrift des Art. 9 Abs. 3 S. 2 GG ganz abgesehen [5].

Als "Unglücksfälle" i.S. Art. 35 GG sind im Unterschied zur vorherigen Begriffsbestimmung sonstige Schadensereignisse zu bezeichnen, die "auf technische Unzulänglichkeiten oder menschliches Versagen zurückzuführen sind" [6]. Im Hinblick darauf, daß es sich gem. Art. 35 Abs. 2 GG um "besonders schwere" Unglücksfälle handeln soll (auch wenn davon in Art. 35 Abs. 3 GG nicht ausdrücklich die Rede ist), kommen z.B. nur Verkehrsunfälle größeren Ausmaßes (bei Land-/Luft- oder Wasserfahrzeugen), Gebäudeeinstürze, Industrieunglücke (Explosionen) oder Unglücksfälle in Verbindung mit radioaktiver Verstrahlung bzw. gefährlichen Chemikalien infrage [7].

---

1) zum Begriff oben 1. Teil, 2. Absch. C II 1.
2) i.E. auch v. Unruh, VVDStRL 26 (1968), 196; Hoffmann, S. 113; Keidel, S. 5 ff; a.A. etwa v.Mangoldt-Klein, zu Art.91 Anm.II 4 b(S.2520); Parche, S.146 Fn.10; Siegers, S. 39.
3) vgl.Keidel,S.9;ähnlich Lehnguth, S. 125.
4) vgl.Karpinski,S. 83; Beispiele bei Einwag-Schoen, BGSG, § 9 Rdn. 26.
5) vgl.Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn. 37 (Fn. 1,4 S. 21).
6) Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10, S.136 a;ähnlich Lehnguth, S. 125.
7) vgl.BGS Kat HiVwV, Absch.II § 3 III; W.Mayer,Polizei 1973, 273; Keidel,S. 9.

II. Die unterschiedlichen Einsatzvoraussetzungen in Art. 35 Abs. 2 und Art. 35 Abs. 3 GG:

In Anlehnung an Regelungen der "Requisition" [1] ist die Verwendung der Streitkräfte gem. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG über die bisher genannten Tatbestandsmerkmale hinaus davon abhängig, daß das von der Naturkatastrophe oder dem Unglücksfall betroffene Land "Kräfte und Einrichtungen ... (des Bundesgrenzschutzes und) der Streitkräfte" a n f o r d e r t . - Weitere Voraussetzungen eines Eingreifens der Bundesregierung gem. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG sind zum einen, daß die Naturkatastrophe oder der besonders schwere Unglücksfall "das Gebiet mahr als eines Landes" gefährdet, zum anderen, daß das Eingreifen "zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist" [2].

1. Die "Katastrophenhilfe" des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG:

Der Gesetzgeber verbindet mit der Vorschrift des Art. 35 Abs. 2 GG die Vorstellung, daß lokalisierte Gefahrenlagen, "deren Abwehr dem betroffenen Land selbst überlassen werden kann" [3] oder eine Gefahrenlage, von der zwar "das Gebiet mehr als eines Landes" [4] betroffen ist, der jedoch die Länder durch wechselseitiges Zusammenwirken (notfalls mit Anforderung) Herr werden können, ein Hinzuziehen von Streitkräften, oder gar deren Einsatz durch den Bund selbst n ic h t zu rechtfertigen vermögen.

---

1) zum Begriff vgl. Wilfing, S. 193 ff; Parche, S. 85, 87; im übrigen oben 1. Teil, 2. Absch. D I 2 und unten 3. Teil, 1. Absch. A I .
2) Einz. bei Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 13; Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn. 15, 20 f.
3) "regionaler Notstand" i.S. des RE 1967, S. 22; ähnlich im Aufbau des Art. 91 GG (dazu v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 3b (S. 2517 f)).
4) Art. 35 III 1 (wie Art. 91 II 3) GG; vgl. Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 51.

A

a) Die Unterstützungspflicht der Länder:

Eingedenk dieser gesetzgeberischen Vorstellungen ist in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG auch lediglich jener w e i t e r e Fall einer Gefahrenlage geregelt, in welcher die Kräfte des bzw. der Länder - die von ihr betroffen sind - nicht ausreichen. Für eine derartige Konstellation hat der Gesetzgeber einerseits bindend festgelegt, daß das betroffene Land verpflichtet b l e i b t , auch landesfremde Polizeikräfte (u.U. Streitkräfte) "zur Hilfe" anzufordern, andererseits die korrespondierende Verpflichtung der ersuchten Stelle verankert, dem Ersuchen durch Hilfseinsätze zu entsprechen [1].

Ähnlich jener historischen Regelung in Art. 66 Abs. 2 BRV mit dem landesherrlichen Requisitionsrecht der Bundestruppen "zu polizeilichen Zwecken" [2] stellt auch der Anforderungsfall einen Einsatz der Streitkräfte als "ultima ratio" der Polizeigewalt (nicht der Staatsgewalt schlechthin) dar [3]. Danach ist rein technisch die "Katastrophenhilfe" durch Streitkräfte auch nur als "Rettung von Mensch und Tier oder/und Schutz/Erhaltung wertvollen Materials bzw. lebenswichtiger Einrichtungen durch massierten Einsatz von Einheiten und Verbänden" [4] der Streitkräfte zu verstehen. Zu deren Einsatz wird es in der Regel nur dann kommen müssen, wenn dem betreffenden Lande oder den Ländern etwa sachliche und persönliche Mittel fehlen, die nicht von Polizei, Technischem Hilfswerk, Rotem Kreuz etc. rechtzeitig und in erforderlicher Weise gestellt werden können [5]. Bekanntlich hat sich diese Arbeit weniger mit dem straff geführten, konzentrierten Einsatz schweren

---

1) Einz.vgl.v.Mangoldt-Klein, zu Art.91 Anm.III 5a,7a,b (S.2530f/2532ff);zu den insoweit geltenden Grundsätzen der Bundestreue vgl.Dierske,Polizeihoheit,S. 5 f.
2) dazu oben 1.Teil,2.Absch. DI, 3. Absch. A.
3) zu dieser Unterscheidung schon Haldy,S.20 f;heute sinngem.Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog zu Art.87a Rdn. 24,35.
4) nach Moder, Polizei 1975, 47.
5) vgl.Erl. über Hilfeleistung der Bundeswehr= Bw Kat Hi VwV v.22.5.1973 (VMBl. 1973, S. 313) in Absch. C § 10;dazu auch Moder, Polizei 1975, 46 f.

technischen Geräts (für Löscharbeiten, Brückenbau, Deichsicherung etc), als mit den bei technischen Hilfeleistungen [1] oder unabhängig davon durch Streitkräfte auszuübenden p o l i z e i l i c h e n B e f u g n i s s e n (z.B. Verkehrssicherung, Hausräumung, Durchsuchung, Absperrung etc.) zu befassen. Zu einer derartigen "polizeilichen Katastrophenhilfe" [2] sind die ersuchten Streitkräfte nunmehr neben der bisher schon zulässigen "technischen Katastrophenhilfe" unter den Voraussetzungen des Art. 35 Abs. 2,S. 2 GG befugt und verpflichtet [3]. Allerdings regelt Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG lediglich, daß das Land in den geschilderten Notlagen Hilfe anfordern "k a n n ". Doch es besteht eine (bundes-)rechtliche Pflicht des Bundeslandes zur wirksamen Gefahrenabwehr [4] auch insoweit, als es gilt, das Anforderungsrecht nur v o r s o r g l i c h in Anspruch zu nehmen. Im übrigen wird durch den unbestimmten Rechtsbegriff "Anfordern zur Hilfe" der Zweck der Anforderung einerseits verdeutlicht, zum anderen begrenzt [5]. Dieser Umstand ist praktisch eher für die Streitkräfte, als für das anfordernde Land (i.d.R. dessen Regierung) von Bedeutung. Denn den Streitkräften steht ein Recht zur Prüfung der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Anforderung grundsätzlich nicht zu, **vielmehr sind sie u.U. abhängig von Weisungen durch die anfordernden Stellen. Einzelheiten werden in den folgenden Abschnitten näher erläutert.**

---

1) sie unterliegen nicht dem Regelungsvorbehalt des Art. 87 a II GG - oben 2. Teil, 1. Absch. D II.

2) so auch die Unterscheidung nach BGS Kat Hi VwV, Absch. I § 1 I i.V.m. Absch. II, III; ebenso Bw Kat Hi VwV. Absch. A Ziff. 5.

3) Einz.str.-vgl. einerseits Schmidt-Bleibtreu-Klein, Art.35 Rdn.11;andererseits BVerwG Urt.v.1o.11.1972, DÖV 1973,490;vermittelnd z.B. Hoffmann,S.114;Hamann-Lenz,zu Art.35 Rdn.5.

4) vgl.im Falle Art.91 GG bei v.Mangoldt-Klein,zu Art.91 Anm. III 5a (S.2530 f).

5) vgl.Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.35 Rdn.18 (auch im folgenden).

A

b) Das Anforderungsverfahren:

Wie die "Requisition" ist auch die Anforderung nach Art. 91 Abs. 1 wie Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG formlos möglich [1]. Doch muß sie nachträglich mit den wesentlichen Merkmalen des Einsatzauftrages schriftlich bestätigt werden [2].

Die mit der Frage der Anforderung landesrechtlich befaßten h ö c h s t e n Regierungsstellen (Innenminister/Senator/Behörden für Inneres) - im Fall "technischer Hilfe" die obersten, höheren und unteren Behörden der Inneren Verwaltung [3] - und auf Seiten des Adressaten die o b e r s t e n Kommandostellen (Verteidigungsministerium) [4] entscheiden nach pflichtgemäßem Ermessen. Damit entfällt von vornherein ein Rechtsanspruch des Landes auf Unterstützung mit den gewünschten Vollzugskräften [5], allerdings darf die Hilfe nur "aus zwingenden Gründen" [6] verwehrt werden - etwa in Fällen des Eigenbedarfs oder aus Gründen der Verteidigung etc. Der Grund für diese strenge Regelung ist darin zu sehen, daß das Verfassungsprinzip der Bundestreue auch in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG (als einem "Sonderfall" der Amtshilfe) jene Pflicht des Bundesstaates konkretisiert, wonach Bund und Länder in Notlagen wechselseitig zur Hilfeleistung verpflichtet sind [7].

---

1) Einz. bei v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. III 3-10 (S. 2529-2540); Maunz, ebd. zu Art. 35 Rdn. 16f.
2) vgl. BGS Kat Hi VwV, Absch. IV, Ziff. 8.
3) z.B. Katastrophenschutzstäbe; zur landesrechtlichen Organisation vgl. Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 51, 66 f.
4) im Falle "technischer Hilfe" die Wehrbereichskommandos, Verteidigungsbezirkskommandos; vgl. Prandl-Oehler, Bay KSG, Art. 4 Anm. 76; Bw Kat Hi VwV, Absch. C Ziff. 11-15 (Ausnahme "sofortige Hilfe").
5) vgl. RE 1967, S. 23 (zu Art. 91 GG); zu Einzelheiten vgl. Karpinski, S. 84 f.
6) Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10, S. 136 a i.V.m. S. 164 (Eigengefahr etc.); ähnl. Lenz, Notstandsverfassg. Art. 35 Rdn. 8 i.V.m. Art. 91 Rdn. 2; weitergehend Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn. 17.
7) vgl. Hofer, NZ Wehrr. 1973, 2ff, 7ff. Das "Anfordern" beinhaltet sachlogisch nicht das Recht der Länder, die Streitkräfte einzusetzen (a.A. Lehnguth, S. 56).

In Anbetracht der genannten strengen Voraussetzungen des Anforderungsrechts wird man es auch nur bei Gefahr im Verzug zur Vermeidung von Verlusten an Menschenleben bzw. größeren Sachwerten zulassen können, dem betroffenen Land zu erlauben, sich unmittelbar "technische Hilfe" von der nächsten Dienststelle(Kommandeur, Einheitsführer..) einzuholen, bei gleichzeitiger unverzüglicher Benachrichtigung der Landes- und Bundesregierung [1].

Von der Voraussetzung einer Anforderung wird man im Interesse der Länder und ohne Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes schlechthin a b s e h e n k önnen, wenn ein eigenverantwortliches (selbständiges) Einschreiten der Streitkräfte zum Zwecke t e c h n i s c h e r Hilfe ohne Polizeibefugnisse geboten ist, weil "die vorherige Anforderung der Bundeswehr durch die zuständigen Katastrophenschutzbehörden ... nicht oder nicht rechtzeitig möglich" ist [2] und "sofortige Hilfe geboten" ist [3]. Selbstverständlich ist auch in diesen Ausnahmefällen eine "unverzügliche" Unterrichtung der zuständigen Landesbehörden, aber auch der vorgesetzten militärischen Dienststellen notwendig [4]. Zudem ist den Landesbehörden an Ort und Stelle wunschgemäß die Einsatzleitung zu überlassen.

Hinsichtlich der R e i h e n f o l g e anforderbarer Hilfskräfte kann nicht im Wege strenger Subsidiarität - wie sie noch im Art. 91 Abs. 1 S. 2 des E 1967 enthalten war - aus der gesetzlichen Nennung der Streitkräfte mit an letzter Stelle geschlossen werden, daß die Streitkräfte unter allen Umständen als letzte anforderbaren und einsetzbaren Hilfskräfte anzusehen wären [5]. Die ursprüngliche Entwurfsfassung eines Ein-

---

1) ähnlich W.Mayer, Polizei 1973, 273; anders die Praxis im Lawinenunglücks-Fall BVerwG Urt.v.10.11.1972, DÖV 1973,490 ff.-2)Bw Kat HiVwV,Absch. C Ziff.13.

3) besser in BGS Kat Hi VwV, Absch.II § 4 IV(Gefahr im Verzuge ist).

4) ohne letzteres BwKatHiVwV,Absch.CZiff.13 S.2;auch Karpinski, S. 83 m.w.N.

5) wie hier Karpinski,S.84;schon Hoffmann,S.114;abweich. wohl RE 1967,S.3,23;a.A.Schreiber,3.Hearing,S.57;unklar v.Mangoldt-Klein, zu Art.91,Anm. IV 9 vor a (S. 2553).

A

satzes der Streitkräfte "als Polizeikräfte" auch im Katastrophenfall nach Art. 91 Abs. 1 S. 2 RE 1967, seinerzeit gesetzestechnisch beschränkt auf die Situation, daß die in Art. 91 Abs. 1 S. 1 E 1967 genannten Kräfte "nicht ausreichen sollten", wurde wohl in abgewandelter Form zwar für den "Inneren Notstand" des Art. 87 a Abs. 4 GG, nicht jedoch für Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG geltendes Recht. Daher ist es auch im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte unbedenklich, bei der Auswahl der Hilfskräfte und ihrer Anforderung vorrangig darauf abzustellen, welche Kräfte in einer konkreten Gefahrensituation erforderlich sind [1], es sei denn, es handelt sich um einen a u s s c h l i e ß l i c h mit dem Vollzug polizeilicher Befugnisse verbundenen Einsatz der Streitkräfte, womöglich mit Waffengebrauch [2]. Derartige Einsätze, die der weitgehenden Ersetzung der Polizeivollzugskräfte bei der Ausübung von polizeilichen Befugnissen im Randbereich einer "technischen Katastrophenhilfe" zu dienen hätten (z.B. Durchsuchungen von Plünderern und ihre Festnahme), müssen aus den allgemeinen Gründen der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung (Art. 30 ff/70 ff GG) dem Subsidiaritätsgedanken unterworfen bleiben.

2. Der "Katastrophennotstand" des Art. 35 Abs. 3 S. 1GG:

Zu den Voraussetzungen des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG zählt neben dem Vorliegen einer"Naturkatastrophe" oder eines "besonders schweren Unglückfalls", daß von diesen "das Gebiet mehr als eines Landes" gefährdet und daß die Ausschöpfung der Befugnisse der Bundesregierung "zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist" [3].

---

1) ähnlich Lenz, Notstandsverfassung, zu Art.35 Rdn.11.
2) i.E. wohl auch Hoffmann, S. 114; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 35; diese Differenzierung fehlt bei Karpinski, S. 84.
3) entsprechend im Falle Art. 91 II 3 GG; vgl. bei v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. V 1 (S. 2559 ff.) auch im folgenden.

a) Das Fehlen einer effektiven Gefahrenbekämpfung durch die Länder:

Aus den obigen Ausführungen zu Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und im Hinblick auf die dem zuvor genannten"Erforderlichkeitsvorbehalt" [1] ist eine grundsätzliche Subsidiarität [2] des Eingreifens der Bundesregierung zu folgern. Das bedeutet, daß ein Einsatz der Streitkräfte durch den Bund nach Absatz 3 keinesfalls schon allein dann zuzulassen ist, wenn "das Gebiet mehr als eines Landes" gefährdet ist [3]. Diese weitere Voraussetzung des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG ist unter Berücksichtigung der bisher erarbeiteten Ergebnisse vielmehr dahingehend zu verstehen, daß die Bundesregierung zu einem derartigen Einsatz nur berechtigt sein kann, wenn (über den vordergründigen Wortlaut hinaus) das Land oder die Länder alternativ entweder n i c h t b e r e i t oder n i c h t i n d e r L a g e sind, durch gegenseitige Zusammenarbeit und Hilfe der Gefahren Herr zu werden [4]. Daraus erhellt, daß der Gesetzgeber mit der im übrigen irrelevanten Unterscheidung von regionalem und überregionalem Notstand ein Eingreifen des Bundes Kraft eigenen Rechts zunächst auf die Fälle des Art. 35 Abs. 3 GG begrenzt wissen wollte, in welchen der Gefahren h e r d räumlich nicht auf das Gebiet nur eines einzigen Landes beschränkt ist [5], weil nur damit eine Intensivierung der Gefahr auch für das bundesstaatliche Gefüge verbunden zu sein pflegt [6].

---

1) dazu Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 50 ff.
2) vgl. Lenz,Notstandsverfassung, Art. 35 Rdn.13, Bw Kat HiVwV Absch. C Ziff. 10.
3) mißverständlich Benda, Notstandsverfassung, S. 136; auch Lehnguth, S. 122; a.A. wohl W. Mayer, Polizei 1973, 273.
4) zutr. Maunz, GG ,zu Art. 35 Rdn. 15; ähnlich Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 146 f; Parche, S. 155 f - jeweils für den Parallelfall "Innerer Notstand"; schon RE 1967, S. 22 f.
5) vgl. schon Kölble, Polizei 1960, S. 5 f; v.Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. VI 1 b aa (S. 2559 f); Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 12.
6) i.E. ähnlich Karpinski, S. 90.

A

Um dem genannten Subsidiaritäts-Grundsatz im Falle eines sog. "überregionalen Gefahrenherdes" zum Durchbruch zu verhelfen, können demnach die Voraussetzungen einer Initiative der Bundesregierung nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG nur bejaht werden, wenn die fehlende Bereitschaft a l l e r b e t r o f f e n e n Länder zur erforderlichen Gefahrenabwehr zumindest schlüssig erkennbar oder a l t e r n a t i v das S c h e i t e r n der Bemühungen der betr. Länder e r n s t h a f t z u b e s o r g e n ist [1]. An einer entschlossenen Gefahrenabwehr durch die Länder könnte es danach z.B. fehlen, wenn diese entweder nicht die objektiv geeigneten Maßnahmen - einschließlich des Gebrauchs der Anforderungsrechte-ergreifen[2] oder bei vorhandenem Willen zur Gefahrenabwehr der erzielte Abwehrerfolg unzureichend bleibt [3]. Ob es letztlich an einer effektiven Gefahrenabwehr der Länder fehlt, hat im Zweifel die Bundesregierung durch eine "ex ante"-Beurteilung festzustellen, wobei sie sich von der fehlenden Bereitschaft oder Fähigkeit des Landes vorweg sorgfältig unterrichten und überzeugen lassen muß.

b) Der Erforderlichkeitsvorbehalt (Begrenzungsformel)[4]:

Zur Sicherung des föderalen Bundesstaatsgefüges hat der Gesetzgeber hinsichtlich der "im Zweifel" vom Bund zu ergreifenden Maßnahmen vorgeschrieben, daß diese auch zur wirksamen Gefahrenbekämpfung "erforderlich" sein müssen[5]. Die Inanspruchnahme der dem Bund mit Art.35 Abs.3 S.1(2.Alt.)GG eingeräumten Befugnis zum Streitkräfteeinsatz soll,dem Willen des Gesetzgebers[6] nach zu urteilen, nur nach

---

1) zutr. mit Einz. v.Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm.V 1 b bb (S. 2560) bzw. Anm. IV 3 b (S. 2542 f).
2) vgl. Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.35 Rdn.20 f.
3) wie im Falle Art. 91 II GG - oben 2. Teil, 3. Absch. A II; auch Parche, S. 155 f.
4) vgl. zur stellenweisen unterschiedlichen Funktion im Objektschutz Art. 87 a III 1 GG - oben 2. Teil, 2. Absch. B II 1 b; auch Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 53, 68.
5) zum Parallelfall Art.91 II 3 GG vgl.Evers,BK,zu Art. 91 Rdn. 53.
6) RE 1967,S.23f;Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.35 Rdn.20,21 (insgesamt wenig klar).

erfolgloser Anwendung aller Kooperationsmittel, Weisungsbefugnisse (Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1.Alt.GG), Einwirkungsmöglichkeiten im Wege der Auftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 3 GG) oder des Bundeszwanges (Art. 37 GG) bei denjenigen Ländern infragekommen, die ihre Hilfe verweigerten. Auch insoweit ist die Begrenzungsformel - wie im Falle des Objektschutzes nach Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG - nur konkretisierter Ausfluß von V e r h ä l t n i s m ä ß i g k e i t s e r w ä g u n g e n .

Nach Lage des Einzelfalles kann es danach geboten erscheinen, daß die Bundesregierung zunächst die eigenen Vollzugskräfte (BGS und Streitkräfte) zur Hilfe a n b i e t e t , bevor sie von der Befugnis zum Einsatz der Streitkräfte aus eigenem Recht Gebrauch macht [1].

B. Die mit Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG zuerkannte materielle Aufgabe:

Unter den geschilderten Voraussetzungen kann in den Fällen der "Katastrophenhilfe" des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ein Land "Kräfte und Einrichtungen" auch der "Streitkräfte" "zur Hilfe ... anfordern", bzw. im sog. "Katastrophennotstand" die Bundesregierung subsidiär nach Abs. 3 "Einheiten ... der Streitkräfte" zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen.

Es gilt nunmehr Inhalt und Rechtscharakter der den Streitkräften mit den Einzelkompetenzen des Art. 35 Abs. 2, 3 GG übertragenen Aufgabe (i.w.S.) [2] zu ermitteln, die nach der These dieser Arbeit bekanntlich die erforderlichen Aussagen über Art und Umfang der zulässigen Einzeleingriffsbefugnisse auch im Katastrophenschutz ermöglichen soll.

---

1) vgl. Hoffmann, S. 115 i.V.m. S. 91; Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 10, 15.
2) zu Fragestellung und Thesen oben Einführung B; zum Aufgabencharakter im Falle Art. 35 II, III GG vgl. Keidel, S. 83 ff.

B

I. Die allgemeinen Ziele einer Regelung der "Katastrophenbekämpfung" durch Streitkräfte:

Als speziellen Anwendungsfall des Art. 87 a Abs. 2 GG hat der Gesetzgeber die Regelung der Katastrophenbekämpfung [1] durch Streitkräfte in Art. 35 Abs. 2, 3 GG außerhalb von Art. 87 a/91 GG im Bereich der Amtshilfevorschriften und des Bund-Länderverhältnisses vorgenommen. Auf diese Weise sollte nicht nur die Konsequenz aus der durch Art. 143 GG vorgegebenen Rechtslage [2] gezogen werden, sondern auch das Zusammenwirken von Bund- und Ländern bei Hilfeleistungen im Zusammenhang mit dem Gebrauch polizeilicher Befugnisse grundsätzlich neu geregelt werden [3].

Bekanntlich unterfallen ausschließlich technische Hilfeleistungen i.S. Art. 35 Abs. 1 GG (Amtshilfe) nicht dem Regelungsvorbehalt Art. 87 a Abs. 2 GG (zuvor Art. 143 GG). Doch zeigte sich bei einer Inanspruchnahme von Streitkräften im Wege der Amtshilfe schon seinerzeit, daß das ersuchende Land ihnen gegenüber aufgrund dieses Rechtsinstituts weder Weisungsrechte besaß, noch daß auf die Streitkräfte als ersuchte Stelle irgendwelche Hoheitsbefugnisse übertragen werden konnte [4]. So bedurfte insbesondere die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und Zwangsgewalt v e r b u n d e n e technische Hilfe - ohne Rücksicht auf die Frage des Waffengebrauchs - der verfassungsrechtlichen Regelung [5].

Diese These wurde vornehmlich durch die Flutkatastrophe von 1962 bestätigt [6]. Seinerzeit waren insoweit für die eingesetzten Streitkräfte polizeiliche Befugnisse

---

1) zu strittigen Einzelheiten bereits C.Arndt, DVBl. 1968, 729 f; Schnupp, Polizei 1968, 294; Hall, GM 1968, 151f.
2) dazu oben 2. Teil, 1. Absch. C II.
3) vgl. RE 1967, S. 22 f; AB 1968, S. 9 f.
4) sinngemäß Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn. 1; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 35.
5) h.M.-z.B. Lenz, Notstandsverfassung, Art. 35 Rdn. 4; Giese-Schunck, zu Art. 35, Erl. II 4; insoweit auch Lehnguth, S. 123f; a.A. offenbar Hoffmann, S. 113; v. Unruh, VVDStRL 26 (1968), 196: er will es bei der technischen Hilfe belassen.
6) vgl. dazu Ruhnau/Schlegelberger, 3. Hearing, S. 9; insgesamt Keidel, S. 45, 83 ff; Karpinski, S. 80 ff.

notwendig, um anstelle der personell und technisch überlasteten Polizeivollzugskräften - abgesehen von technischer Hilfe - auch polizeiliche Eingriffe in Form von Absperrungen, Evakuierungen, Festnahmen, Verkehrsregelung etc. ausüben zu können.[1] Davon ganz abgesehen bedurfte es in jedem Falle einer verfassungsrechtlichen Regelung, um den ersuchenden Ländern die benötigten A u f s i c h t s- und W e i s u n g s m i t t e l gegenüber den angeforderten Hilfskräften einzuräumen[2]. Dieser mehr praktische Gesichtspunkt wird zwangsläufig von jenen Vertretern, die die Streitkräfte auf rein technische Hilfeleistungen beschränkt sehen wollen[3] und den alten Rechtszustand für ausreichend ansehen, in seiner Bedeutung heruntergespielt oder negiert.

II. Die gesetzlich fixierten Einsatzziele in Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG:

Die Rechtsnatur der den Streitkräften mittels Art. 35 Abs. 2, 3 GG übertragenen Aufgabe (i.w.S.)[4] läßt sich am deutlichsten aus dem Erforderlichkeitsvorbehalt des Abs. 3 S. 1 heraus interpretieren. Das Gesetz spricht hier von einer "B e k ä m p f u n g" besagter Naturkatastrophen und der besonders schweren Unglücksfälle. Im Vergleich beider Absätze miteinander ist eine Unterschiedlichkeit der Einsatzziele zwischen einer (in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG nicht gesetzlich genannten) "Bekämpfung" a u f A n f o r d e r u n g und einer solchen im Vollzug eines e i g e n s t ä n d i g e n Einschreitens nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG nicht ersichtlich. Auch die im übrigen im Gesetz genannten Tatbestandsmerkmale lassen keine unterschiedlichen Einsatzzwecke erkennen:

---

1) vgl. C. Arndt, DVBl. 1968, 729 f.
2) zutr. Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10, S. 136 a; Keidel, S. 99, 111.
3) z.B. Evers, AÖR 91 (1966), 29; Hall, GM 1968, 152; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 35.
4) Einzelheiten dazu bei Keidel, S. 85-88.

B

Im Falle der "Katastrophenhilfe" des Abs. 2 soll die Erfüllung der Aufgabe durch die Streitkräfte (genauer: "Kräfte und Einrichtungen") "z u r H i l f e " des anfordernden Landes erfolgen; im Falle des Abs. 3 werden die "Einheiten" der Streitkräfte von der Bundesregierung "zur Unterstützung der Polizeikräfte" eingesetzt. Ob diese Formeln - abgesehen von der Bestimmung des Einsatzzieles - noch für dessen Begrenzung eine Rolle spielen, wird an späterer Stelle zu erörtern sein.

Die zunächst mit Hilfe dieser Formeln mögliche Umschreibung des Einsatzzieles läßt die Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte im Katastrophenschutz des Art. 35 GG als materiell-polizeilich erscheinen[1]. Bereits die ohne sonstige hoheitliche Befugnisse und Zwangsgewalt ausgestaltete "technische Hilfe" dient der Abwehr von Gefahren für Menschenleben und Sachwerte - somit dem Schutz polizeilicher Güter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung [2]. Noch deutlicher zeigt sich jedoch der einer allgemeinen Gefahrenabwehr dienende Charakter auch der Katastrophenschutzeinsätze der Streitkräfte, wenn diese im Verlauf technischer Hilfe, aber auch unabhängig [3] davon, "zur Unterstützung" der Polizeivollzugskräfte hoheitliche Befugnisse ausüben sollen [4], die denen der Polizeivollzugskräfte von Bund und Länderr entsprechen: Wenn danach die Streitkräfte ein wasser- oder feuergefährdetes Gebiet absperren, gefährdete Personen u.U. zwangsweise evakuieren, Plünderer festnehmen und Schaulustige vom Unfallplatz verweisen, so dienen diese von technischer Hilfe losgelösten Maßnahmen der "Bekämpfung" der in Art. 35 Abs. 2,3 GG angesprochenen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bzw.

---

1) vgl. Keidel, S.87. zu den histor. Vorläufern oben 1.Teil, 3. Absch. A III.
2) zu diesen Polizeiaufgaben vgl. Rietdorf-Heise-Böckenförde-Strehlau, PolG NW, § 15 Rdn. 5ff; ähnl. Schnupp, Polizei 1968, 295; unklar Brunkow, NZWehrr. 1971, 16.
3) Lehnguth, S.124 sieht als nicht erforderlich an, den Streitkräften von der technischen Hilfe losgelöste Polizeibefugnisse einzuräumen.
4) dazu Bw Kat Hi VwV, Absch. A Ziff. 5; BGS Kat Hi VwV, Absch. III § 5.

der Beseitigung eingetretener Störungen [1]. Schließlich mag auch in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen sein, daß die Unterstützung von "Polizeikräften"(wie auch "polizeilicher Maßnahmen" gem. Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG) selbst nur als polizeiliche Betätigung zum Zweck allgemeiner Gefahrenabwehr angesehen werden kann.

Zusammenfassend läßt sich daher festhalten, daß die Bekämpfung natur wie technisch bedingter Gefahrenlagen ebenso als Teil allgemein – polizeilicher Gefahrenabwehr anzusehen ist,wie die damit verbundenen, möglicherweise notwendig werdenden Eingriffe in den Rechtskreis eines Bürgers aufgrund gesetzlicher Ermächtigung [2]. Die Erfüllung dieser Aufgabe durch Streitkräfte vermag deren Rechtscharakter als "polizeilich" nicht zu ändern [3].

III. Spezielle Kompetenzbindungen durch Unterstützungsformeln:

Will man sich den gesetzlichen Einsatzzielen des Art. 35 Abs. 2, S. 2, Abs. 3 S. 1 GG sachinhaltlich zunächst vom Wortlaut der Bestimmungen her nähern, so bieten sich lediglich die Formeln "zur Unterstützung der Polizeikräfte" in Abs. 3, aber auch "zur Hilfe" in Abs.2 S. 2 als Interpretationseinstieg [4] an.
Beide Formeln sollen - von der Begrenzungsfunktion abgesehen - nach überwiegender Ansicht auch der V e r d e u t l i c h u n g der Art des Einsatzes dienen [5].

---

1) vgl.AB 1968,S.10;Hoffmann,S.114;zur Verkehrsregelung vgl.Schreiber,3.Hearing,S.57; Keidel,S.87.
2) h.M.-vgl.Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.35 Rdn. 18; Keidel,S.86 ff.
3) insoweit ohne Bedeutung ist,ob der Gesetzgeber einmal "Kräfte und Einrichtungen"(Abs.2) der Streitkräfte zum Einsatz kommen läßt,dann die "Einheiten"(militärischen Formationen) selbst(Abs.3)-dazu unklar Keidel,S.88 f;- "Kräfte" sind Bedienstete(Personal), "Einrichtungen" sind"sachliche Mittel"(C.Arndt,DVBl. 1968,729f;AE 1965,S.18) wie Kfz.,Flugzeuge,Unterkünfte,Sendefrequenzen etc.,aber auch Decken,Medikamente, Lebensmittel (Bw Kat HiVwV,Absch.C Ziff. 16 II).
4) bereits insoweit Kritik bei Keidel,S.85 ff.
5) vgl.C.Arndt,DVBl.1968,729 ff;Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.35 Rdn.18,21;Lenz,Notstandsverfassung,zu Art.35 Rdn,9,16f; kritisch zu einem eigenständigen Aussagewert im Falle Art.87a IV GG insbesondere v. Mangoldt-Klein,zu Art.87a Anm.VII 2b (S.2335 f).

B

1. Die Verdeutlichung der gesetzlichen Einsatzziele in Art. 35 Abs. 2,3 GG :

Über die Bedeutung von Formeln wie "z u r U n t e r - s t ü t z u n g - der Polizei(kräfte)/- polizeilicher M a ß n a h m e n" als Zweckbindungsklauseln allgemeiner und spezieller Art [1] ist bereits mehrfach im Zusammenhang mit Fragen des Aufgabencharakters bei Art. 87 a Abs. 3, S. 1 u. 2 GG und Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG gesprochen worden [2]. Auf die dortigen Ausführungen kann Bezug genommen werden; auf funktionsbedingte und normbezogene Interpretationsunterschiede [3] ist an dieser Stelle einzugehen. Der unterschiedliche Wortlaut der Formeln "zur ilfe" (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG) und "zur Unterstützung" (Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG) rechtfertigt aus dem Blickwinkel der gleichen Rechtsnatur der Aufgabe keine unterschiedliche Behandlung in der Frage einer Verdeutlichung und Bindung besagter Kompetenzzuweisungen in Art. 35 Abs. 2,3 GG. Von einer gleichartigen Funktion beider nur äußerlich unterschiedlicher Formulierungen soll daher im folgenden ausgegangen werden [4].

Auch im Rahmen des Katastrophenschutzes kann nicht daran gezweifelt werden, daß die besagten Formulierungen die gesetzlichen Einsatzziele verdeutlichen: Danach bestehen die Befugnisse der Streitkräfte darin, die primär den Ländern zustehenden polizeilichen Aufgaben des friedensmäßigen Katastrophenschutzes verwirklichen zu helfen. Das gilt selbst im Hinblick auf die Tatsache, daß in Art. 35 Abs. 3 GG - ähnlich wie im Falle Art. 87 a Abs. 4 GG - nicht von der Unterstützung einzelner Maßnahmen (wie nach Art. 87 a Abs. 3, S. 2GG), sondern nur von der Unterstützung "der Polizeikräfte" [5]

---

1) zum Begriff vgl. Parche, S. 161.
2) oben 2.Teil, 2.Absch. B IV u. 3.Absch. B III 2, D II 1.
3) dazu z.B. Parche, S. 167; Keidel, S. 86 f; Hoffmann, S. 113.
4) vgl. auch RE 1967, S. 3, 22 f; AB 1968, S. 9 f; C.Arndt, DVBl. 1968, 730; Maunz, G_G, zu Art. 35 Rdn. 21 aE.
5) d.h. des polizeilichen Vollzugs - wie Sicherheitsdienstes; vgl. Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn. 16.

die Rede ist. Es sprechen daher weder Wortlaut noch Gesetzessystematik dagegen, die Unterstützungstätigkeit aufgrund besagter Formeln - wie die unterstützte Tätigkeit - als polizeilich i.S. allgemeiner Gefahrenabwehr einzustufen [1]. Eine darüberhinausgehende Aussage betr. eine Unterstellung der Streitkräfte unter die Weisungsgewalt der Landesbehörden [2] oder betr. Art und Weise einzusetzender Mittel läßt sich damit an dieser Stelle (noch) nicht treffen.

Diese grundlegende Einschätzung der Unterstützungsformeln in Art .35 Abs. 2, 3 GG bleibt selbst im Falle eines Vergleiches mit der äußerlich ähnlichsten Formulierung "zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes" in Art. 87 a Abs. 4 GG erhalten [3]: Denn auch die in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG verwandte Formel dient anerkanntermaßen dem Zweck mit, die Realisierung "polizeilicher Ziele" ermöglichen [4] zu helfen. Zwar könnte eine a l l e i n i g e Koppelung besagter Formeln an das regelmäßig einzusetzende Abwehrpotential (Einsatzmittel) dazu führen, den Einsatz der Streitkräfte im "Inneren Notstand" und im Katastrophenschutz schon qualitativ deshalb unterschiedlich einzustufen, weil die Abwehr militärisch-bewaffneter Aufständischer mit "besonderen (schweren) Waffen" zweifellos nicht mit einem Zurückdrängen von Schaulustigen im Katastropheneinsatz vergleichbar ist [5]. Hier liegt jedoch nur ein graduell, kein dogmatisch begründbarer substantieller Unterschied verborgen. Bringt man vielmehr die Unterstützungsformeln richtigerweise mit der zu unterstützenden T ä t i g k e i t (Aufgabe i.w.S.) in Verbindung, deren sekundärer Ausfluß die betreffenden

---

1) zutr. Keidel, S. 150 i.V.m. S.66; sinngemäß auch Karpinski, S. 91/99.
2) z.B. gefordert von Egenrieder, in 3. Hearing, S.27; C. Arndt, DVBl. 1968, 730 f.
3) a.A. wohl Hoffmann, S.115; Parche, S.167; Keidel, S.85 f. mit der Behauptung, es handele sich um "unterschiedliche Aufgabenstellungen".
4) so selbst Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 161; im übrigen oben 2. Teil, 3. Absch. B III 2, D II 1.
5) i.d.S. auch Jess-Mann, S. 56; Hoffmann, S. 115; Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 175.

B

Einsatzmittel bekanntlich sind, so stellt sich in beiden Einsatzfällen die Unterstützungstätigkeit der Streitkräfte als Abwehr von Störern im Rahmen allgemeinpolizeilicher Gefahrenabwehr dar. Eine dieser Gleichsetzung widersprechende Ausgestaltung des "Inneren Notstandes" als qualitativ andersartiges Rechtsinstitut findet sich - wie im Abschnitt zuvor eingehend erörtert [1] - im GG gerade nicht (mehr).

Damit sind die Unterstützungsformeln in allen fraglichen Kompetenzregelungen an erster Stelle dazu bestimmt, die mit den betr. Vorschriften bereits grundsätzlich eingeräumte Befugnis der Streitkräfte zur Erfüllung von Aufgaben allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr a b z u s i c h e r n [2].

2. Die spezielle Kompetenzbegrenzung (Zweckbindung):

Über die allgemeine Verdeutlichung des polizeirechtlichen Einsatzzweckes aller Maßnahmen nach Art. 35 Abs. 2, 3 GG h i n a u s sollen die Formeln "zur Hilfe" und "zur Unterstützung der Polizeikräfte" auch die nach Art und Umfang durch das Ziel einer Katastrophenbekämpfung vorgegebenen B e g r e n z u n g e n der verfassungsrechtlich eingeräumten Kompetenzen zum Ausdruck bringen [3].
Aus dem Gesetzeswortlaut läßt sich nicht entnehmen, ob dem Gesetzgeber [4] in den Fällen des Art. 35 Abs. 2, 3 GG eine Art "Regelverwendung" der Streitkräfte in Gestalt eines unbewaffneten technischen Hilfseinsatzes vorgeschwebt hat. Die von einem Teil des Schrifttums [5] insoweit angenommene Regelverwendung im Katastrophenschutz würde der vom Gesetzgeber für notwendig ange-

---

1) zuvor 3. Absch. D II 3.
2) vgl. jeweils Schreiber, DÖV 1969, 733 (für Art. 87a III 2 GG); C. Arndt, DVBl. 1968, 730 f (zu Art. 87a IV/35 GG); letztlich auch Keidel, S. 85 f (unter Berücksichtigung seines erweiterten Funktionsbegriffs).
3) so wohl C. Arndt, DVBl. 1968, 730.
4) Einz. zur Entstehung vgl. RE 1967, S. 22 f; AB 1968, S. 9 f.
5) vgl. etwa Hoffmann, S. 114; Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 9; Keidel, S. 87; wohl auch Lehnguth, S. 122 ff.

sehenen verfassungsrechtlichen Verankerung sachinhaltlich schwerlich entsprechen [1]. Im Hinblick auf die Verwendung der Streitkräfte in Art. 35 Abs. 2 GG "zur Hilfe" äußert sich der Rechtsausschuß [2] dahin, daß diese "a u c h die Wahrnehmung der im Rahmen eines solchen Einsatzes durchweg anfallenden Aufgaben polizeilicher Art, wie z.B. Absperrungen von gefährdeten Grundstücken und Verkehrsregelungen" umfassen soll. "Technischer" und "polizeilicher" Katastrophenschutz sind jedenfalls insoweit nicht im Regel-Ausnahme-Verhältnis gedacht gewesen.

Aus den soeben zitierten Zeilen ergibt sich die eigentlich erhebliche, weil k o m p e t e n z b e g r e n z e n d e Wirkung der Unterstützungsformel für die Fälle "polizeilicher Katastrophenhilfe". Nach den Vorstellungen des Rechtsausschusses soll sich die Ermächtigung zu hoheitlichen Eingriffen gem. Art. 35 Abs. 2, 3 GG nicht auf beliebige, sondern nur auf spezifisch für den Katastrophenschutz typische Einzelbefugnisse in Anlehnung an die genannten Beispiele erstrecken [3]. Sachinhaltlich ist somit die verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung in Art. 35 Abs. 2,3 GG durch die Unterstützungsformel auf die mit einem Katastropheneinsatz "d u r c h w e g anfallenden" polizeilichen Befugnisse b e g r e n z t [4].

Die Unterstützungsformel fordert jedoch keineswegs, die den Streitkräften erforderlichenfalls nach Art. 35 S. 2,3 GG zustehenden polizeilichen Befugnisse auf den u n m i t t e l b a r e n [5] Zusammenhang technischer Hilfseinsätze zu begrenzen. Auch Erwägungen der Subsi-

---

1) dazu z.B. Schnupp, Polizei 1968, 130 f.
2) AB 1968, S. 10.
3) vgl. neben AB 1968, S. 10 auch AE 1965, S. 18.
4) vgl. auch Scheuner, 3. Hearing, S. 63; Schreiber, ebd. S. 61; Lehnguth, S. 58, 123 f. entnimmt dem Merkmal "zur Hilfe" eine Beschränkung der hoheitlichen Mittel auf diejenigen der Polizei.
5) so jedoch Lehnguth, S. 123 f; keineswegs so eng die von ihm zitierte Literatur - vgl. Hoffmann, S. 114; unklar im einzelnen C. Arndt, DVBl. 1968, 730; a.A. ausdrücklich Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 35 (S. 19).

C

diarität und Notwendigkeit hoheitlicher Gewaltausübung verbieten es nicht, Anordnungs- und Zwangsbefugnisse der Streitkräfte gegen Rettungsunwillige wie Dritte (z.B. Plünderer) unabhängig davon zuzulassen, ob ihr Gebrauch im Vollzug technischer Hilfe oder losgelöst davon zur Entlastung der anderweitig gebundenen Polizeikräfte erfolgt; er muß nur zur "Unterstützung der zuständigen Katastrophenschutzbehörden bzw. der Polizei erforderlich" [1] sein.

C. Rechtsstatus der Streitkräfte und Weisungsverhältnisse bei den Einsätzen des Art. 35 Abs. 2,3 GG:

Die später für die Ermittlung der Rechtsgrundlagen zu Einzeleingriffen bedeutsame, bereits an dieser Stelle zu klärende Vorfrage [2], ob die Streitkräfte als ein Teil der Bundesexekutive anzusehen sind, wird in Anbetracht des andersgearteten Anforderungsfalles (Abs. 2) gegenüber einem Einsatz durch den Bund kraft eigenen Rechts (Abs. 3) selbständig geprüft werden müssen. Die Möglichkeiten zur Ausübung von Weisungsrechten ziviler Stellen der Länder gegenüber den eingesetzten Streitkräften erscheinen im zivilen Katastrophenschutz unter einem anderen Blickwinkel [3] als im sog. "Inneren Notstand" des Art. 87 a Abs. 4 GG.

I. Rechtsstatus der Streitkräfte bei Einsätzen nach Art. 35 Abs. 2/3 GG:

Grundsätzlich ist die organisatorische Zugehörigkeit der Streitkräfte zur Bundesexekutive im Falle des Katastrophennotstandes nach Abs. 3, wenn der B u n d die Streitkräfte "einsetzen" kann, ebensowenig zweifelhaft wie bei der Katastrophenhilfe des Abs. 2, wenn die Streitkräfte auf Anforderung eines Landes tätig werden [4].

---

1) so Bw Kat Hi VwV,Absch.A,Ziff.5;ähnlich BGS Kat Hi VwV,Absch.I §1 Abs.1a,b("technische" und "polizeiliche" Katastrophenhilfe); ähnlich Seifert-Geeb,Bundesrecht I A 10,S.136a .
2) z.B.oben zu Art.87a III GG(2.Teil,2.Absch. C).
3) zur Problematik vgl.Keidel,S.93 ff,109 ff.
4) Einz.zum Rechtsstatus insoweit bei Keidel,S.141f, 203f i.V.m.S.98ff; Lehnguth,S.127-130.

Das besondere Problem im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2, S. 2 GG besteht jedoch darin, daß ein Großteil der Literatur [1] im Falle der Katastrophenhilfe als Rechtsgrundlage im Vollzug die Landespolizeigesetze heranziehen möchte - d.h. Landesgesetze durch Bundesorgane ausführen lassen möchte: Mit Recht stellt Lehnguth [2] fest, daß das aufgezeigte Problem nicht entstehen würde, wenn die Streitkräfte ihren Status als Teil der Bundesexekutive verlieren würden und den von Landesorganen erhielten.

Für einen derartigen Statuswechsel muß grundsätzlich ein verfassungsrechtlicher Organisationsakt gefordert werden [3]. Dieser läßt sich sicherlich nicht der Befehls- und Kommandogewalt i.S. Art. 65 a GG entnehmen [4], sondern allenfalls aus der Verfassungsnorm des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG herauslesen. In diesem Zusammenhang vermag der Streit um die (im folgenden darzustellenden) Weisungsrechte [5] ziviler Stellen gegenüber den eingesetzten Streitkräften deshalb nichts zur Lösung der aufgeworfenen Frage beizutragen, weil derartige Weisungsrechte ebenfalls nicht Grundlage eines verfassungsrechtlichen Organisationsaktes sein könnten. Selbst Befürworter derartiger Weisungsbefugnisse sprechen zurückhaltend lediglich von einer "Bundesverwaltung auf Weisung des Landes" [6] und geben damit zu erkennen, daß an eine Herauslösung der Streitkräfte aus der Bundesexekutive nicht gedacht ist.
Die Entstehungsgeschichte, wonach ursprünglich noch einheitlich in Art. 91 RE 1967 der Katastropheneinsatz der Streitkräfte zusammen mit dem im "Inneren Notstand"

---

1) z.B. Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn. 18; Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 10; für BGS etwa Einwag-Schoen, BGSG 1972, § 10 Rdn. 16; Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975); S. 85; Keidel, S. 159; a.A. etwa Lehnguth, S. 135 ff; Karpinski, S. 86.
2) S. 127.
3) vgl. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 118 (zu Art. 87a III 2 GG).
4) vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 316; folgend Lehnguth, S. 128.
5) vgl. einerseits C. Arndt, DVBl. 1968, 729 f; andererseits Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 10; zu Art. 91 GG bereits Dierske, Polizeihoheit, S. 26.
6) Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn. 15.

"als Polizeikräfte" [1] geplant war, spricht zudem eher gegen, als für eine organisatorische Eingliederung der Streitkräfte in die Landesexekutive. Denn gerade mit dem nunmehr nicht verwirklichten Einsatz "als Polizeikräfte" wollte man eine Unterstellung der betr. Einheiten der Streitkräfte unter die Weisungsgewalt der Landesinnenminister erreichen [2]. Hätte der Gesetzgeber diese Vorstellungen in die geltende Fassung des Art. 35 Abs. 2 GG einfließen lassen wollen, so hätten durch eine dahingehende Gesetzesabfassung stärkere Indizien für einen Wechsel des Unterstellungsverhältnisses geschaffen werden können, als nunmehr die gesetzlichen Voraussetzungen "zur Hilfe" bzw. "zur Unterstützung" zum Ausdruck bringen [3].

Damit ergibt sich zugleich im Hinblick auf den Rechtsstatus der Streitkräfte bei Einsätzen im Falle des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG, daß jener grundlegende Gestaltungsakt auf Verfassungsebene, der die Streitkräfte zu Teilen der Länderexekutive hätte werden lassen können, in Art. 35 GG nicht zu finden ist.

Der Rechtsstatus der Streitkräfte bleibt daher im "Anforderungsfall" des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG wie bei Einsätzen kraft eigenen Rechts im sog. "Katastrophennotstand" des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG unverändert der von Bundesorganen [4]. Ob damit ein Einsatz der Streitkräfte zur "Katastrophenhilfe" auf landespolizeigesetzlicher Grundlage ausgeschlossen werden muß, ist im gegebenen Zusammenhang gesondert zu prüfen.

---

1) Art. 91 I 2 RE 1967 (Begründung S. 23) aufgrund AE 1965, S. 14 und S. 17.
2) vgl. zu Einzelheiten bei Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 12, 17.
3) vgl. Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 5, 17; Keidel, S. 141, 143; a.A. C. Arndt, DVBl. 1968, 730; wohl auch Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I 1975, S. 90 f (im Hinblick auf § 10 III BGSG).
4) vgl. insgesamt Keidel, S. 141-143; Lehnguth, S. 130, 135; Karpinski, S. 86.

II. Zivile Weisungsrechte im Falle der Einsätze nach Art. 35 Abs. 2, 3 GG:

Die (hier zu behandelnden) außermilitärischen Mitsprache rechte ziviler Stellen der Länder werden womöglich in den verfassungsrechtlich zugelassenen Anforderungsfällen der Art. 91 und 35 Abs. 2 GG mehr als bei den sonstigen Einsatzfällen mit den dem Herkunftsland bzw. dem Bund (im Falle BGS- und Streitkräfteeinsatz) verbliebenen Rechten zur Leitung der zur Verfügung gestellten Kräfte kollidieren.

1. Weisungsrechte des Anforderungslandes gegenüber den Streitkräften (Art. 35 Abs. 2, S. 2 GG):

Reibungsflächen ergeben sich daraus, daß die hier interessierenden Streitkräfte zwar die Hoheitsgewalt des E i n s a t z l a n d e s ausüben sollen, aber dessen ungeachtet vom B u n d als Teil seiner Exekutive zur Verfügung gestellt werden [1].

Schon daraus erhellt, daß eine Ausgliederung der Streitkräfte aus der militärischen Unterstellungs- und Befehlshierarchie nicht infrage kommen kann [2]. Daher ist den Landesbehörden gegenüber den angeforderten und eingesetzten Streitkräften k e i n irgendwie geartetes Weisungsrecht zuzugestehen, welches die militärische Befehls- und Kommandogewalt des Verteidigungsministers (Art. 65 a) antasten könnte [3]. Davon ging nicht nur der Gesetzgeber 1968 aus [4], sondern auch verfassungsgeschichtlich das Schrifttum im Parallelfalle des § 17 Abs. 1 WehrG 1921 z.Zt. der Weimarer Republik [5].

---

1) Einzelheiten bei Keidel, S. 141/152 ff i.V.m. S. 98ff, 110 ff.
2) insoweit selbst C. Arndt, DVBl. 1968, 730; Hoffmann, S. 114; vgl. auch Bw Kat Hi VwV, Absch. C Ziff. 15.
3) vgl. Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 10.
4) vgl. AB 1968, S. 10.
5) vgl. Kroß, S. 60 ff, 63 f; oben 1. Teil, 3. Absch. A I 3 c/III.

C

Für die Frage irgendwelcher ziviler Weisungsrechte wird nicht unberücksichtigt bleiben können, daß es die Länder allein sind, die die Ziele der Gefahrenabwehr festlegen und die Streitkräfte nur zu diesem Zwecke auf dem Gebiete des Einsatzlandes auch hoheitliche Befugnisse ausüben lassen. Daher werden in Bezug auf den Streitkräfteeinsatz Leitungs- und Aufsichtsmaßnahmen der Landesbehörden grundsätzlich z u z u l a s s e n sein - jedoch stets unter Respektierung der Belange der militärischen Befehls- und Kommandogewalt. Zur Lösung hat etwa C. Arndt [1] vorgeschlagen, daß die "eingesetzten Einheiten ... und zwar geschlossen als solche - Weisungen erhalten und durchführen müssen, die von den zur Katastrophenbekämpfung zuständigen Landesministerien (bzw.-behörden) erteilt werden".

Dieser Vorschlag baut auf den zu Art. 91 Abs. 1 GG entwickelten Vorstellungen im Schrifttum auf, wonach konkrete - den E i n s a t z betreffende Weisungen [2] - gegenüber den fremden Polizeikräften der Länder wie des Bundes durch die zuständigen Stellen des Einsatzlandes zugelassen werden könnten [3]. Diesen Standpunkt offenbar verlassend sieht jedoch der Rechtsausschuß [4] auch für die Fälle der Einsatzleitung in Art. 35 Abs.2 GG vor, daß sich "die Verwendung der Hilfskräfte den Zielen der für die Katastrophenabwehr zuständigen Landesbehörden a n p a s s e n" müsse, wobei ein "einvernehmliches Zusammenwirken" zwischen den Behörden des betroffenen Landes und den zur Verfügung gestellten Hilfskräften" erforderlich" werde.

Gegen ein derartiges, vom Rechtsausschuß vorgeschlagenes "einvernehmliches Zusammenwirken" bei Einsätzen nach Art. 35 Abs. 2 GG spricht, daß selbst unter Berück-

---

1) DVBl.1968,730; folgend Keidel,S.152;i.E. auch Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.35 Rdn.18 ("Bundesverwaltung auf Weisung des Landes");bereits ähnl.Eilers, 3. Hearing, S. 18, 81.

2) nicht generelle abstrakte Weisungen in Gestalt von Verwaltungsvorschriften-vgl.Keidel,S.111.

3) vgl.dazu Evers,BK,zu Art.91 Rdn.66;folgend Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I(1975),S.85;Ule-Rasch,S.777; v.Mangoldt-Klein,zu Art.91 Anm.III 10b,bb(S.2539).

4) AB 1968, S.10;folgend Lenz,Notstandsverfassung,zu Art 35 Rdn.10;für Art.35 II GG unsicher Karpinski,S.89.

sichtigung der Unterstützungsformel in derartigen Fallgestaltungen ein nicht allein personelles, sondern einsatzbezogenes Weisungsrecht a u c h der zuständigen B u n d e s behörden ungeschmälert erhalten bliebe [1]. Zumindest jedoch in den Einsätzen auf Anforderung m u ß das Entscheidungsrecht des Bundes bezüglich k o n k r e t e r Einsatzmaßnahmen im Vollzug hinter dem der anfordernden Länder zurücktreten. Eine derartig weitgehende Begrenzung der Befugnisse des Bundes bei der Einsatzleitung wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß in Sonderfällen sog. "Sofortiger Hilfe" (oder: Notfallhilfe)[2] die Leitung an Ort und Stelle von den dort eingreifenden militärischen Führern übernommen wird, wenn bei Gefahr im Verzuge technische Hilfe von den dafür zuständigen Stellen nicht rechtzeitig oder in ausreichendem Maße geleistet werden kann [3]. Denn ist der verantwortliche Leiter des zuständigen z i v i l e n Katastrophenschutzes der Länder seinerseits zur Erteilung der notwendigen Anordnungen in der Lage, so geht auch in diesem Falle die Leitungsbefugnis auf ihn über [4].

Damit kann festgehalten werden, daß wohl eine allgemeine Unterstellung der angeforderten Streitkräfte unter zivile Weisungsgewalt der Länder bei Einsätzen nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG n i c h t infrage kommt, daß die angeforderten militärischen Kräfte jedoch - von Ausnahmen abgesehen - verpflichtet sind, die von den zuständigen Landesbehörden erteilten e i n s a t z b e z o g e n e n (=fachlichen) Weisungen auszuführen [5]. Derartige Weisungen brauchen sich nicht auf den Einsatzauftrag (Rahmenweisungen) zu beschränken, sondern können auch die Art und Weise der Durchführung

---

1) so deutlich Hoffmann, S.114 i.V.m.S.90; ablehnend wie hier auch Keidel, S. 153.

2) dazu u. zu den Rechtsgrundlagen z.B. Schoeberl, BWV 1964, 39; Kretschmann, BWV 1970, 88.

3) erfaßt in BGS Kat Hi VwV, Absch.V § 10; ähnl. Bw Kat Hi VwV, Absch.c, Ziff. 13 I; vgl. auch Karpinski, S.83 f; Dierske, Polizeihoheit, S. 24.

4) vgl. BGS Kat Hi VwV, Absch.V § 11 i.V.m.Absch. II § 4 IV; Bw Kat Hi VwV, Absch C Ziff. 13 II.

5) neben den genannten Richtlinien vgl.i.E. ebenso Keidel, S.152 i.V.m.S.141f; auch Prandl/Oehler, Bay KSG § 4 Anm.7; auch § 9 I Nr.2 i.V.m. I S.2 BGSG 1972 (dazu Einwag-Schoen, BGSG § 9 Rdn. 34).

C

betreffen. Davon unberührt bleiben in jedem Falle die Weisungsrechte der Herkunftsländer (hier: des Bundes) in dienstrechtlicher und personeller Sicht [1]. Die aus diesem Ergebnis zu ziehenden Folgerungen hinsichtlich einer (funktionellen) "Eingliederung" der angeforderten Streitkräfte in die Landesexekutive [2] mit der Möglichkeit, Landespolizeirecht anzuwenden, sollen im Anschluß an die Erörterung der Weisungsrechte im "Katastrophennotstand" (Art. 35 Abs. 3 GG) dargestellt werden.

2. Weisungsrechte der Länder gegenüber den vom Bund eingesetzten Streitkräften (Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG):

Bei der Beantwortung der Frage nach den möglichen Mitwirkungsrechten der Länder im bundesseitigen Einsatz der Streitkräfte nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG erscheint der Vergleich insbesondere mit den auch "zur Unterstützung" gewährten Einsätzen der Streitkräfte im sog. "Inneren Notstand" (Art. 87 a Abs. 4 GG) naheliegend [3]. Welche Weisungsrechte zivilen Stellen der Länder gegenüber den eingesetzten Streitkräften zustehen, ist hier wie da eine Frage des grundsätzlich unantastbaren Rechts des Bundes, seine Streitkräfte "ein(zu)setzen" und damit auch den Einsatz in Einzelheiten zu beeinflussen.
In diesem Sinne begnügt sich das Schrifttum gelegentlich mit einem Verweis auf das unmittelbare Weisungsrecht [4] des Bundes gegenüber den ihm unterstehenden Streitkräften oder behandelt Koordinationsfragen (lediglich) dahingehend, daß Weisungen der Bundesregierung jedenfalls nicht unmittelbar an die einzusetzenden Kräfte des Landes, sondern nur an die Landesregierung ergehen könnten [5]. An-

---

1) vgl. Evers, BK, zu Art. 91 Rdn. 66; Keidel S. 98 ff, 154 ff.
2) als "Hilfsorgane des Landes" - dazu Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 90 f i.V.m. S. 84 f.
3) zu den weitreichenden Weisungsbefugnissen des Bundes in Art. 87a IV GG oben 2. Teil, 3. Absch. C II 2; anders im Falle Art. 87a III 2 GG: oben 2. Absch. C II 2; insgesamt Keidel, S. 147-151 m.w.N.
4) vgl. Schmidt-Bleibtreu-Klein, zu Art. 35 Rdn. 12; undeutliche Aussage bei Karpinski, S. 91 (anders S. 89); unentschieden Lehnguth, S. 122 f.
5) so Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn. 21.

dere Autoren [1] sprechen auch von einer "Koordinierungsfunktion" des Bundes auf Regierungsebene, möchten im übrigen aber den ö r t l i c h e n Einsatz von den dort zuständigen Organen der Länder geleitet sehen. Die wohl überwiegende Meinung [2] will schließlich die Leitungsbefugnisse des Bundes im Hinblick auf Vorstellungen des Gesetzgebers ähnlich wie in den Einsätzen des Art. 35 Abs. 2 GG dahingehend einschränken, daß auch für Art. 35 Abs. 3 GG eine "Anpassung" des Streitkräftehandelns an die von den Ländern gesetzten Ziele der Gefahrenabwehr, mehr oder weniger mit einem "einvernehmlichen Zusammenwirken" aller Beteiligten zu fordern sei. Keidel [3] greift schließlich ohne weitere Begründung für Fragen der Koordination der eingesetzten Kräfte im Katastropheneinsatz auf die (für Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG entwickelte) Ipsen`sche Formel von der "Anweisung auf Zusammenarbeit" zurück.

Weitgehend unbestritten ist somit, daß das jeweilige Unterstellungsverhältnis mit der daraus sich ergebenden Weisungsgewalt erhalten blieben soll [4]. Im übrigen sind die Rechte der Länder, den konkret auf ihrem Boden statt findenden Einsatz der Streitkräfte im "Katastrophennotstand" zu lenken oder zu koordinieren, mehr als unsicher. Sieht man von den Besonderheiten der in dieser Arbeit nicht zu behandelnden "technischen Hilfe" und den Fällen der schon erwähnten "Nothilfe" ab, so sind für eine sachgerechte Lösung folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG kann die Bundesregierung (kraft eigenen Rechts) die Streitkräfte notfalls auch gegen den Willen der Länder "einsetzen". Ein allgemeines Weisungsrecht der Länder ge-

---

1) vgl. Hoffmann, S. 115; weniger klar C. Arndt, DVBl. 1968, 730; Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 12, 17; wohl auch Giese-Schunck, zu Art. 35 Anm. II 3.

2) im Anschluß an AB 1968, S. 10, 14 zu. B. Seifert-Geeb, Bundesrecht, S. 160, 136 b; Hamann-Lenz, zu Art. 35 Anm. B 6; unklar Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 90 f im Hinblick auf § 9 I 2 BGSG; Dierske, Polizeihoheit, S. 24.

3) S. 151 (im Hinblick auf Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 112, 184), widersprüchlich zu S. 150 mit Fn. 227.

4) vgl. etwa Keidel, S. 150 f m.w.N. (für Art. 35 III wie Art. 87a IV GG); wohl a.A. Schnupp, Polizei 1968, 294.

genüber diesem requisitionslosen Einsatz der Streitkräfte ließe sich bereits schwer mit dem Wortlaut dieser Bestimmung vereinbaren [1]. Immerhin hat jedoch auch der Gesetzgeber weitgehende Weisungsrechte der Länder gegenüber den Streitkräften im "Katastrophennotstand" im Auge gehabt, sonst hätte im Rechtsausschuß [2] nicht geäußert werden können, daß "für die Leitung ... das zu Abs. 2 Gesagte entsprechend" gelten solle.

Der noch im Hinblick auf die ähnlich lautende Unterstützungsformel in Art. 87 a Abs. 4 GG denkbare Weg über eine umfassende und ausschließliche Koordinierungsfunktion (des Bundes) kann dennoch aus folgenden Besonderheiten heraus nicht zu einer auch im "Katastrophen notstand" funktionsgerechten Lösung führen: Im Unterschied zu Art. 87 a Abs. 4 GG unterliegen die Landespolizeikräfte im Moment ihres Einsatzes durch den Bund zur Katastrophenabwehr keinerlei unmittelbarer Weisungsbefugnis durch den Bund, weil die Länder im Falle des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG auch nach Eingreifen des Bundes noch die Ziele der polizeilichen Gefahrenabwehr s e l b s t bestimmen [3]. Die den Ländern gem. Art.30/83 ff GG zustehende Verwaltungskompetenz wird danach durch die Regelungen in Art. 35 Abs. 3 GG nicht angetastet [4]. Schon die insoweit den Ländern auch im "Katastrophennotstand" im Zusammenhang mit Einsätzen von Streitkräften weitgehend zu belassene Koordinierungsbefugnis verbietet es daher, die auf die Verhältnisse des Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG zugeschnittene "Anweisung auf Zusammenarbeit" ohne weiteres auf den Art. 35 Abs.3 S. 1 GG zu übertragen. Der Formel ist insbesondere nicht zu entnehmen, daß es die für die Gefahrenabwehr letztlich zuständigen Länder sind, die grundsätzlich die

---

1) i.E. auch Seifert-Geeb, Bundesrecht,S.136a/160;Keidel, S. 150; unsicher Lehnguth, S. 122 f.
2) AB 1968, S. 10.
3) zu dieser Differenzierung vgl. Keidel,S. 150 f; zur Weisungsgewalt im "Inneren Notstand" vgl. auch v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. IV 10 (S. 2555 ff).
4) umstritten,ob der Bund in Art. 35 III GG nur in besonderer Weise zur Unterstützung der den Ländern obliegenden Verwaltungskompetenzen tätig wird.-wohl eigene Verwaltungskompetenz des Bundes vgl.Keidel, S.205 Fn.192;Maunz, GG,zu Art.35 Rdn.21;a.A. Einwag-Schoen, BGSG § 9 Rdn, 29.

Maßnahmen aller Beteiligten bei der Katastrophenabwehr nach Abs. 3 zu koordinieren haben [1]. Aus den gleichen Gründen erweist sich die Formel vom "einvernehmlichen Zusammenwirken" für sich gesehen in der Praxis als ungeeignet, den Koordinator für die von den Landesbehörden geplanten und bereits durchgeführten und von allen Beteiligten noch durchzuführenden Abwehrmaßnahmen zu ermitteln.

Die Belange des Bundes, eine das gesamtstaatliche Gefüge berührende Katastrophenlage mit einem bundesseitig gelenkten Einsatz der Streitkräfte zu bekämpfen, und die nicht weniger legitimen Rechte der Länder, ihre Allzuständigkeit auf dem Gebiet allgemeiner Gefahrenabwehr zu wahren, müssen einander angeglichen werden: Eine Lösung hat daher - insoweit abweichend zu Art. 35 Abs. 2 GG - einerseits von der bereits im Wortlaut [2] des Art. 35 Abs. 3 GG klar zum Ausdruck kommenden Bundeskompetenz zu einem requisitionslosen Einsatz des Bundesorgan "Streitkräfte", andererseits von der auch durch Art. 35 Abs. 3 GG nicht beseitigten Verantwortlichkeit der Länder zur Katastrophenabwehr selbst noch nach Einsatz von Vollzugskräften durch den Bund auszugehen. Einem dahingehenden Kompromiß vermag nur eine besondere Form der "Auftragsverwaltung" zu liefern, die sowohl Züge der Bundeseigenverwaltung [3] i.S. Art. 86 GG, wie solche einer sog. "Landesverwaltung auf Weisung des Bundes" [4] aufweist, wie sie in Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG wie in Art. 35 Abs. 3 S. 1 (1.Alt.) GG zu finden ist. Danach würde der im Hinblick auf Art. 86 GG nur grundsätzlich bundeseigene Gesetzesvollzug im Falle des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG nur insoweit auch ausschließlich durch den Bund gestaltet werden können, als dadurch

---

1) zur Kritik bereits oben 2.Teil, 2.Absch.C II 2, 3.Abschnitt C II 2; im übrigen auch Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 12/17.

2) das heben zutreffend hervor Keidel, S. 142 mit Fn. 194 u. S. 204; Lehnguth, S. 134.

3) vgl. zu deren Eigenheiten bei v. Mangoldt-Klein, zu Art. 86 Anm. II 7 a (S. 2236).

4) vgl. Maunz, GG, zu Art. 35 Rdn. 20; folgend W. Mayer, Polizei 1973, 273 jeweils für das Recht der Bundesregierung, gem. 1.Alt. in Art. 35 III 1 GG die Landesregierungen anzuweisen, die Polizeikräfte dieses Landes zur Verfügung zu stellen.

D

Möglichkeiten des Einsatzlandes, auf örtlicher Ebene (Einsatzort) die Maßnahmen aller Beteiligten zu koordinieren, nicht ausgeschlossen würden[1].

Somit läßt sich festhalten, daß im Falle des "Katastrophennotstandes" die Bundesregierung zwar neben der Festlegung der Einsatzaufträge der Streitkräfte und dem Erlaß von Richtlinien zu deren Durchführung "aus überregionalen Gesichtspunkten" [2] auch zu einsatzbezogenen (=fachlichen) Weisungen gegenüber den ihr unterstehenden Verbänden berechtigt ist [3]; derartige Weisungen der Bundesregierung haben sich jedoch sachinhaltlich an solchen Anordnungen der örtlich allein verantwortlichen zivilen Katastropheneinsatzleitung auszurichten, die von dieser zum Zwecke der Koordination der Mittel und Maßnahmen aller Beteiligten am Einsatzorte ergehen.

D. Befugnisse im Einzelfall beim Vollzug der Kompetenzzuweisungen im Katastrophenschutz des Art. 35 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 GG:

Im Vollzug der Kompetenzzuweisungen in Art. 35 Abs. 2, 3 GG benötigen die Streitkräfte eine Rechtsgrundlage in Gestalt eines förmlichen Gesetzes nur, wenn über die "technische Hilfe" hinaus Eingriffe in die Rechte der Bürger zu erwarten sind [4]. Dabei ist in den Einsätzen zur Katastrophenabwehr besonders problematisch, wann im Einzelfall Landesrecht und wann Bundesrecht als Rechtsgrundlage infrage kommen. Hinzu tritt selbstverständlich auch in diesem Zusammenhang die Frage, inwie-

---

1) selbst § 9 I2 BGSG geht nur "vorbehaltlich des Art. 35 Abs.3 GG" von einem fachlichen Weisungsrecht der Länder aus;vgl.dazu Einwag-Schoen,BGSG,§9 Rdn.35 i.V. m.Rdn.29;zur Frage ohne Kommentar etwa v.Mangoldt-Klein ,zu Art.91 Anm.III 9c (S.2538).

2) so die Beschränkungen bei Einwag-Schoen,BGSG, § 9 Rdn.35 ;im Ergebnis ähnlich Hoffmann,S.115.

3) ähnlich Seifert-Geeb,Bundesrecht I A 10,S.136 b; Keidel,S.138f(für BGS),anders aber S.150f(Streitkräfte

4) zum sog.Gesetzesvorbehalt oben 1.Teil,2.Absch.B II 1; auch Hans J.Wolff-Bachof,VwRI (9),§30 IIIb(S.184); zum Problem insgesamt z.B.von Unruh,VVDStRL 26(1968), 196;zur mangelnden Eignung der "Notwehrrechte"für Eingriffe in den Rechtskreis des Bürgers erneut Lehnguth,S.126 f.

weit die bereits vorhandenen landes- bzw. bundespolizeigesetzlichen Normen den Anforderungen einer wirksamen Katastrophenabwehr genügen oder nicht.

I. Die Durchführung der Katastrophenbekämpfung i.S. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ("Katastrophenhilfe"):

Die konkrete Frage ist, ob die auf "Anforderung" zur Verfügung gestellten Streitkräfte, die auch insoweit Teil der Bundesexekutive bleiben, im Hinblick auf die allein indizielle Bedeutung ihrer Weisungsunterworfenheit unter die Einsatzländer bereits als befugt angesehen werden können, Landespolizeirecht zu vollziehen[1].

1. Vollzug von Landesrecht durch Streitkräfte:

Eine Zurechnung der auf fremdem Boden von Vollzugskräften anderer Bundesländer wie des Bundes entfalteten hoheitlichen Betätigungen zur Amtsausübung des Einsatzlandes war und ist umstritten [2] - gerade in Anbetracht befürwortender landesrechtlicher Regelungen [3] und nunmehr auch des § 9 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 10 BGSG(1972), die für alle Einsätze nach Art. 35 Abs. 2, 3 GG das Recht des Einsatzortes - unabhängig von dem fortgeltenden Polizeirecht des Herkunftslandes [4] - gelten lassen.
Die Kompliziertheit des Problems zeigt sich darin, daß eine konsequente Anwendung von B u n d e s r e c h t durch die Streitkräfte als Organ des B u n d e s den Einsatzländern den Vollzug landesfremder Normen aufzwingen würde; andererseits ist nach Art. 30 GG der hoheitliche Vollzug von Landesgesetzen nur Ländersache,

---

1) eingehend zu allen "Anforderungsfällen" bereits Keidel,S.157-164und Lehnguth,S.136-136c.-Die von Salände r(BWV 1974,135-137) besprochene Entscheidung des BVerwG(Urt,v.10.11.1972)betr.die Anwendung von B u n d e s recht gibt für die Lösung nichts her,weil die dortige Kostenerstattung -als Kehrseite der Hilfspflicht-unmittelbar Art.35 II GG entnommen wurde.

2) dazu unten;zum Streitstand Lehnguth,S.131 Fn.176-178; zum Problem Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog,Art.83 Rdn. 42 i.V.m.Rdn.21.

3) vgl.dazu bei Drews-Wacke-Vogel-Martens,Bd.I(1975),S. 80 ff,84.

4) str.:Drews-Wacke-Vogel-Martens,ebd.S.84f verneinen bei den Anforderungs-Fällen die Beachtung auch heimischen Polizeirechts;a.A.Einwag-Schoen,BGSG,§ 10 Rdn. 18 (für den BGS).

"soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt". Zu fragen wäre demnach, ob das GG nicht wenigstens durch Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG eine andere Regelung "zugelassen" hat, d.h. den Vollzug von Landesrecht durch die Bundesexekutive in diesem konkreten Fall erlaubt [1]:

Die Streitkräfte, die im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG einsatzbezogene Weisungen auszuführen haben, sollen im Einzelfall Befugnisse ausüben, die sich als Verwaltungsakt darstellen. Auch diese Tätigkeit fällt unter den Begriff der Gesetzesausführung [2].

Immerhin gingen auch die Bundesregierung im Regierungsentwurf 1967 [3] und der Bundestagsrechtsausschuß [4] davon aus, daß die zur Verfügung gestellten Kräfte des Bundes das Polizeirecht des Einsatzlandes anzuwenden hätten. Im Schrifttum [5] wird diese Auffassung inzwischen überwiegend vertreten, zumeist ohne nähere Begründung.

Ein Bundesvollzug von Landesgesetzen wird neuerdings auch von Lehnguth [6] in Anschluß an die Rechtsprechung [7] und überwiegende Meinung im Schrifttum [8] immer noch abgelehnt. Zumindest jedoch mit Rücksicht auf die Arbeit von Wöhrle [9] kann angenommen werden, daß das Grundgesetz den im übrigen nicht erwähnten Bundesvollzug von Landesgesetzen z.B. durch ungeschriebene Verfassungsrechtssätze i.S. Art. 30 GG immerhin "zuläßt", bzw. eine Beachtung von Landesrecht durch Bundesorgane

---

1) auch Maunz, GG, zu Art.83 Rdn.10 schließt den Vollzug v.Landesgesetzen durch Bundesbehörden nicht aus, wenn das GG sie "ausdrücklich" f.zuständig erklären sollte.
2) vgl. Maunz, GG, zu Art.83 Rdn.2; mit Einz. Wöhrle, S.20ff.
3) RE 1967, S. 23 (zu Art. 91).
4) AB 1968, S. 10.
5) vgl. C. Arndt, DVBl. 1968, 730; Hoffmann, S.114; Lenz, Notstandsverfassg. zu Art.35 Rdn.10; Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.35 Rdn.18; Keidel, S.159 ff.
6) mit Einzelheiten S. 130-136 c.
7) vgl. BVerfG, Urt.v.28.2.61, E 12, 205(221); Beschl.v. 11.4.1967, E 21, 312 (325 ff).
8) z.B. Zeidler, DVBl. 1960, 573, 578; Ipsen, BK, zu Art.87a Rdn.120; Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87 a Rdn. 81; wohl auch Hamann-Lenz, Vorbem. zu Art. 83.
9) S.25 ff (im Hinbl. auf Art.35 GG a.F. sehr differenzierend); Gegenmeinung auch Wacke, JZ 1962, 203; vgl. im übrigen bei Lehnguth, S.131 Fn.178 m.w.N.

erlaubt [1]. Ohne auf Einzelheiten eingehen zu müssen, ist im Regelfall allerdings zu beachten, daß eine unmittelbare Gesetzesausführung das GG nur in Fällen der bundeseigenen Verwaltung in Art. 87-90 GG vorsieht. Ob Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG die Verfassungsnorm [2] darstellt, die ausnahmsweise dem Bund den Vollzug landesrechtlicher Normen durch seine Streitkräfte gestattet, wird im Ergebnis zumindest zweifelhaft bleiben: Denn Art. 35 Abs. 2 wie Abs. 3 GG sind in erster Linie Organisationsnormen [3], die mangels inhaltlicher Bestimmtheit für Einzeleingriffe keine materielle Vollzugsgrundlage darstellen. Im übrigen müßte selbst bei Befürwortung eines Bundesvollzugs von Landesgesetzen in den Fällen eines Ersuchens selbiger auf E i n z e l f ä l l e beschränkt bleiben, um die Entstehung eines besonderen Verwaltungstyp "Ausführung von Landesgesetzen durch den Bund" zu verhindern [4]. Gerade diese unerwünschte Entwicklung könnte aber unterstützt werden, wenn der Vollzug der Landespolizeigesetze durch Streitkräfte des Bundes im Hinblick auf das nunmehr in Art. 35 Abs. 2 GG geltende Verfassungsrecht institutionalisiert werden sollte [5], mag dies auch nur für einen begrenzten Ausnahmefall gelten.

In Anbetracht der daher nicht letztlich ausgeräumten Bedenken gegen einen Bundesvollzug von Landesgesetzen läßt sich eine sachgerechte Lösung unter Berücksichtigung auch der bereits im Bereich der Nacheile, Nachbarhilfe, Gefahr und des Ersuchens landesfremder Polizeikräfte bewährten Grundsätze [6] nur erreichen, wenn man statt dessen die Lösung einer lediglich "f u n k t i o n e l l e n" Eingliederung [7] der Streitkräfte in die

---

1) Darauf stellt Keidel, S. 168 f m.w.N. ab.
2) Zeidler, DVBl. 1960, 579 fordert ein "verfassungsänderndes Gesetz"; Wöhrle, S. 24 läßt auch eine Regelung "stillschweigend" durch das GG genügen.
3) vgl. Lehnguth, S. 136 a.
4) insoweit zurückhaltend selbst Wöhrle, S. 27.
5) i.E. auch Lehnguth, S. 136; zu pauschal Karpinski, S. 86.
6) Einz. bei Wöhrle, S. 49 ff; Weingärtner, S. 29 ff, 70, 119 ff
7) vgl. Dierske, Polizeihoheit, S. 23 f i.V.m. S. 13; Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 85, 90, i.E. auch Keidel, S. 141.

Landesexekutive des Einsatzlandes ins Auge faßt. Hierfür spricht die von jeher im Zusammenhang mit der Parallelvorschrift Art. 91 Abs. 1 GG geübte Praxis [1] ebenso wie der nunmehr in §§ 9 Abs.1 S.2, 10 Abs.3 BGSG (1972) bundesrechtlich verankerte Rechtszustand. Die ohne Veränderung der dienstrechtlichen und organisatorischen Zugehörigkeit zur Bundesexekutive vorzunehmende funktionelle Eingliederung für den Einsatz könnte dogmatisch einwandfrei auch mit dem Institut der "Organleihe" [2] erklärt werden.

Alle im Einsatzland von den Streitkräften somit auszuübenden Amtshandlungen werden danach funktionell dem Einsatzland z u g e r e c h n e t werden können, soweit das Polizeirecht des entleihenden Landes bei Eingriffen in die Rechte der Bürger als Rechtsgrundlage herangezogen werden muß u n d eine dahingehende Regelung enthält [3].

2. Die landespolizeilichen Rechtsgrundlagen für Eingriffsakte im Vollzug Art. 35 Abs. 2, S. 2 GG:

Solange in Ausführung des "Musterentwurfs eines bundeseinheitlichen Polizeigesetzes" (E BePolG 1975) die jeweiligen Polizeigesetze der Länder (und des Bundes) noch nicht angeglichen sind, muß für eine Weile noch mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen gearbeitet werden [4].

Ohne auf Einzelheiten eingehen zu können ist insgesamt festzustellen, daß die Polizeigesetze der Bundesländer mehr oder weniger detaillierte Regelungen für den Fall enthalten, daß Polizeivollzugskräfte anderer Länder

---

1) vgl. dazu z.B. Evers, BK, zu Art. 91 Rdn.70; Kölble, Polizei 1960, 42.
2) ausdrücklich Dierske, Polizeihoheit, S. 23; Einwag-Schoen, BGSG, § 9 Rdn.34, § 10 Rdn. 16 ff; zum Begriff H.J. Wolff, VwR II (3), § 75 I a 1 (S.59), § 77 IV c (S.110); Ule-Rasch, S. 7.
3) gefordert zu Recht in § 9 I Nr. 1 BGSG.
4) zur Kritik im Hinblick auf die angekündigte Vereinheitlichung vgl. Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I (1975), S.83 i.V.m.S.57; Samper, Bay VBl. 1974, 545; Knemeyer, DÖV 1975, 34.

(oder des Bundes) auf Anforderung, Ersuchen oder mit Zustimmung auf fremden Boden tätig werden [1]. Generell werden dabeiden landesfremden Vollzugskräften dieselben Befugnisse zuerkannt wie den eigenen [2]. Soweit eine ausdrückliche Regelung ausnahmsweise fehlt, hat das Prinzip doch auf eine etwas andere Art im Gesetz Ausdruck gefunden: § 13 Abs. 2 des SOG von Niedersachsen[3] enthält wie auch § 22 Abs. 2 Preußisches PVG, das zuletzt noch im Saarland galt [4], die Bestimmung, daß Polizeibeamte, die auf Anweisung, Zustimmung oder auf Ersuchen in einem fremden Polizeibezirk einschreiten, die Befugnis der in diesem Bezirk zuständigen Polizeibeamten erhalten. Auch diese Vorschriften bringen den insoweit in allen Bundesländern herrschenden polizeirechtlichen Rechtsgedanken zum Ausdruck, wonach auf Ersuchen oder mit Zustimmung tätige fremde Polizeikräfte (der Länder oder des Bundes) die Befugnisse des Einsatzlandes erhalten [5]. Inwieweit in den Fällen eines landesfremden Einsatzes "mit Zustimmung" womöglich auch das heimische Polizeirecht der entsandten Vollzugskräfte zu beachten ist, braucht für die hier zu behandelnden Einsätze auf "Ersuchen" nicht abschließend erörtert zu werden [6]. Denn weniger die im einzelnen unterschiedlichen Regelungen der noch nicht vereinheitlichten Polizeigesetze der Länder, als die für ihre Vereinheitlichung de lege ferenda richtungsweisenden Formulierungen in § 52 E BePolG 1975 sind für die zukünftige Regelung auch der Anforderung von Vollzugskräften des Bundes [7] von Bedeutung und an dieser Stelle daher in erster Linie zu erörtern.

---

1) eine Zusammenstellung nach neuem Recht findet sich bei Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I 1975, S.84; teils überholt, aber eingehend erörtert bei Keidel, S.158 ff, 163ff; auch Ule-Rasch, S. 777.

2) z.B. § 14 I Buchst. a NW PolG; vgl. dazu Rietdorf-Heise-Böckenförde-Strehlau, PolG NW, § 14 Rdn. 1, 2, 8, 9.

3) =Gesetz über die öffentl. Sicherheit u. Ordnung v. 21.3. 1954 (GVBl. I, S.89) i.d.F. des Gesetzes v. 2.12.1974 (GVBl. S. 535).

4) Übernahme im Saarland durch VO v. 22.2.1935 (RGBl. I, S.224), zuletzt geänd. 13.11.1974 (ABl. S.1011).

5) zu Fällen der Erweiterung örtlicher Zuständigkeiten im Landesinnern u. im Verhältnis zu anderen Ländern vgl Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S.77 ff, 80 ff.

6) zur Streitfrage Drews-Wacke-Vogel-Martens, ebd. S.84 f.

7) die grundsätzliche Unterstützungspflicht durch den Bund muß verfassungsrechtlich vorgesehen sein - vgl. Begründung zu § 52 III E BePolG (1975), S.93.

D

Insoweit sieht § 52 Abs. 3 E BePolG(1975) in Anknüpfung an die bisherige polizeigesetzliche Praxis vor, daß u.a. auch "Polizeibeamte des Bundes auf A n f o r d e r u n g der zuständigen Behörde im Lande ... Amtshandlungen vornehmen" können, "soweit eine solche Unterstützung gesetzlich vorgesehen ist". In einem derartigen Falle ist - wie zugunsten Polizeibeamter fremder Bundesländer (§ 52 Abs. 2 E BePolG(1975)) - vorgesehen, den Polizeibeamten des Bundes in den gesetzlich zugelassenen Fällen [1] im Einsatzland "die gleichen Befugnisse wie die des Landes" zu geben [2]. Konsequent i.S. der polizeigesetzlichen Praxis werden die Maßnahmen dieser fremden Vollzugskräfte dann als "Maßnahmen derjenigen Polizeibehörde" gelten, "in derem örtlichen und sachlichem Zuständigkeitsbereich sie tätig geworden sind" [3]. Zu den "gesetzlich vorgesehenen" Unterstützungsfällen in § 52 Abs. 1 S. 1 E BePolG (1975) zählt neben einer generalklauselartig gefaßten Nr. 1 ("auf Anforderung oder mit Zustimmung der zuständigen Behörde") die an sich deklaratorische [4] Nennung der vorliegend interessierenden Fallgestaltungen in Nr. 2 (Anforderungsfälle). Danach können besagte Amtshandlungen fremder Kräfte im Einsatzland auch "im Falle der Art. 91 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes" vorgenommen werden.

Als Ergebnis ist festzuhalten: Bei Einsätzen der Streitkräfte auf "Anforderung" (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG) findet de lege lata wie de lege ferenda bei hoheitlichen Eingriffen das Polizeirecht des Einsatzlandes Anwendung. Die Streitkräfte sind dabei "für die Zeit des Einsatzes in die Polizeikräfte des ersuchenden Landes eingegliedert" [5]. Im Ergebnis nicht abweichend argumentiert auch die weit überwiegende Meinung der dieses Problem behandelnden Stellungnahmen [6].

---

1) aufgezählt in § 52 I E Be PolG(1975).
2) § 52 II E BePolG(1975).
3) § 52 II 2 E Be PolG (1975).
4) davon geht auch die Begründung aus; vgl. E BePolG (1975), zu § 52, S. 92.
5) Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I(1975), S.85.
6) z.B. Hamann-Lenz, zu Art. 35 Anm.B 5; Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn.18; Keidel, 164 mit Fn.20 (zahlr.Nachw.)-unklar Lehnguth, S.136, 141 i.V.m.S.58; a.A. Karpinski, S. 86.

3. Umfang der Einzelbefugnisse nach Landespolizeirecht i.V.m. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG:

Von der in den Unterstützungsformeln "zur Hilfe" bzw. "zur Unterstützung..." zum Ausdruck kommenden Zwecksetzung [1] ihres Einsatzes her versteht sich, daß für die zum Katastrophenschutz vorgesehenen Streitkräfte nicht sämtliche der Befugnisse infrage zu kommen brauchen, die üblicherweise den Polizeibeamten nach Landes- oder Bundespolizeirecht zustehen.
Abgesehen von den Befugnissen zur Verkehrsregelung [2] i.S. § 36 StVO im Katastrophengebiet und Hinterland und zum Platzverweis [3] von Schaulustigen würden auch Befugnisse zur Festnahme (von Plünderern) [4] und zum Schutz der von den Katastrophen Betroffenen (=Ingewahrsamnahme) zulässig und erforderlich sein [5].

Die Ermächtigungen zur zwangsweisen Durchsetzung besagter Befugnisse nach den Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzen (VwVG) und Gesetzen über den Unmittelbaren Zwang (UZwG) der L ä n d e r [6] sind nach Art und Umfang auch für den Gebrauch durch die Streitkräfte im Einsatzland geeignet. Als Zwangsmaßnahme auf dem Gebiet des Waffengebrauchs erscheint der üblicherweise von Polizeivollzugskräften im Katastrophenschutz vorgesehene Gebrauch von Handfeuerwaffen allein gefahrangemessen und verhältnismäßig [7]. In der Stufe der Eskalation der Mittel hat dem Waffengebrauch jedoch der Einsatz körperlicher Gewalt und ihrer Hilfsmittel vorauszugehen - wie etwa Fesseln, Wasserwerfer, technische Sperren in Gestalt von Seilen, Spanischen Reitern etc. Ihr Gebrauch richtet sich nach den jeweili-

---

1) oben in diesem Absch. B III 2.
2) dazu AB 1968, S.10; Schreiber, 3.Hearing, S. 57 ff,60
3) vgl. Schreiber, 3.Hearing,S.57 f; Hoffmann,S. 114; eine geeignete landesrechtl.Regelung enthält Art. 16 Bay PAG.
4) dazu Keidel,S.160 i.V.m.S.87.
5) weitere Einzelheiten unten im Zusammenhang mit den Ausführungen zum Vollzug des Art.35 III durch UZwGBw.
6) nicht des Bundes: vgl. ausdrücklich VwUZwG-BM I, Absch.I Abs. V 2 zu § 1 UZwG.
7) Bewaffnung des "Polizeieinzeldienstes"-Schreiber, 3. Hearing, S. 57.

D

gen Bestimmungen des Landesrechts. Der eigentliche "Waffengebrauch" [1] hat nach den hierfür besonders erlassenen gesetzlichen Bestimmungen unter Achtung der Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zu erfolgen, wie sie das Landesrecht auch für die Polizeivollzugskräfte in entsprechender Lage vorzusehen pflegt [2].

II. Die Durchführung der Katastrophenbekämpfung i.S. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG ("Katastrophennotstand"):

Auch zum Vollzug der Kompetenz in Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG kann in Anbetracht ihrer polizeilichen Rechtsnatur nur ein polizeiliches Ausführungsgesetz infrage kommen. Die verfassungsrechtliche Ermächtigung selbst kann aus mehrfach genannten Gründen mangelnder Bestimmtheit für Einzeleingriffe nicht herangezogen werden [3].

1. Vollzug einer Bundeskompetenz nach Bundesrecht:

Als Teil der Bundesexekutive und einem weitreichenden Weisungsrecht des Bundes bis in die Einzelheiten des Vollzuges ausgesetzt müßten die Streitkräfte nach der in dieser Arbeit verfolgten These ohne weiteres Bundespolizeirecht anzuwenden haben. Ein namhafter Teil des Schrifttums [4] fordert jedoch auch im "Katastrophennotstand" die Anwendung von Landespolizeirecht.

a) Der Streit um die Anwendung von Bundes- oder Landesrecht bei Einsätzen nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG:

Die zuvor genannten Literaturvertreter sehen unterschiedslos zu Abs. 2 auch im "Katastrophennotstand" des Abs. 3 die Streitkräfte als in die Polizeikräfte des Landes

---

1) Hiebwaffen, Reizstoffe, Schußwaffen i.S.§ 2 IV UZwG od.§ 4 IV UZwG NW; grundsätzlich im Falle der §§ 9 ff UZwGBw oben 2.Teil, 2.Absch.D II 2 b; Brunkow, S. 88 ff.
2) i.E. ebenso Lehnguth, S. 58.
3) vgl. erneut Keidel, S. 204.
4) vgl.C.Arndt, DVBl.1968, 730; Hoffmann, S.115; Dierske, Polizeihoheit, S.24; Einwag-Schoen, BGSG, § 9 Rdn.34 im Hinblick auf §§ 9 I 1/10 III BGSG; unsicher Drews-Wakke-Vogel-Martens, Bd.I(1975), S.85,90 f; auch Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.35 Rdn.21.

funktionell eingegliedert an. Doch erweist sich dieser für den Anforderungsfall Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG durchaus sachgerechte Weg für den Fall des requisitionslosen Einsatzes nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG als nicht gangbar. Im Falle der Kompetenzzuweisung nach Abs. 3 haben die Streitkräfte als Bundesorgan auch eine B u n d e s -kompetenz wahrzunehmen [1], notfalls sogar gegen den Willen eines Landes [2]. Dieser Besonderheit trägt für den Parallelfall des BGS nicht einmal § 10 Abs. 3 (wohl aber § 9 Abs. 1, S. 2) BGSG Rechnung. Für den BGS soll sich die Katastrophenabwehr im Falle des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG ebenfalls nach dem Recht des Landes, in dem der BGS verwendet wird, richten. Für das Schrifttum charakteristisch ist die Argumentation von Hoffmann [3], die Streitkräfte (und der BGS) dürften auch nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG nur als "Hilfskräfte" mit begrenzten hoheitlichen, polizeilichen Befugnissen eingesetzt werden - wie im Falle Abs.2.
Macht es nunmehr zwar der eindeutige Wortlaut des Abs.3 und das Fehlen eines entsprechenden verfassungsrechtlichen Organisationsaktes nicht möglich, die Streitkräfte auch nur "funktionell" in die Landesexekutive einzugleidern, so wäre es doch immerhin denkbar, daß sich für die Einsätze der Streitkräfte nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG die jeweiligen landespolizeilichen Regelungen für die Ausübung der Hoheitsgewalt im Anforderungsfalle im Rahmen eines b u n d e s rechtlichen Ausführungsgesetzes r e z i p i e r e n [4] ließen.

Eine Rezeption von Landesrecht wurde bisher immerhin schon im Falle der Generalklausel i.S. § 14 Preuß PVG bejaht [5]. Aber selbst wenn die entsprechenden landespolizeilichen Regelungen durch einen Akt der Gesetzge-

---

1) vgl.erneut Keidel, S.142, 150; 180 f; Lehnguth,S.134f mittelbar auch Karpinski, S. 91.
2) vgl. Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.35 Rdn.21.
3) S. 115; unklar Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35 Rdn. 17.
4) dazu die Überlegungen bei Ipsen,BK, zu Art. 115 f Rdn. 79; Keidel, S. 181 im Hinblick auf VwV UZwG-BMI.
5) vgl. Drews-Wacke-Vogel-Martens,Bd.I(1975),S.25ff,39; eine umfassendere Rezeption polizeirechtlicher Institute hält bereits Wacke,in Külz-Naumann,S.165ff,183 ff für möglich.

D

bung [1] in den Willen des Bundesgesetzgebers aufgenommen würden, könnte Landesrecht nicht zur Anwendung kommen. Denn insoweit würde es sich nicht mehr um den Bundesvollzug von Landesrecht (wie bei Art. 35 Abs. 2 GG), sondern um den Vollzug von B u n d e s normen handeln [2]. Zudem fehlt ein dahingehendes Bundes-Ausführungsgesetz zu Art. 35 Abs. 3 GG für die Streitkräfte, welches mit dem BGSG 1972 vergleichbar wäre.

Ein Ausweg bietet sich auch schwerlich durch Übertragung einzelner Polizeibefugnisse der Länder auf die Streitkräfte an - vergleichbar der Übertragung von Objektschutzaufgaben im Verteidigungs- und Spannungsfall nach Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG [3]. Selbst dann würde sich nach der hier verfolgten Lösung lediglich eine verfassungsrechtlich ausnahmsweise zulässige Vermehrung der den Streitkräften als Organ des Bundes bereits zustehenden B u n d e s kompetenz herausstellen, die nach Bundesrecht zu vollziehen wäre [4]. Eine Anwendung von Landesrecht wäre demnach auch nach diesem Vorschlag ausgeschlossen [5].

Somit bleibt festzustellen, daß die Streitkräfte als Bundesorgane im Vollzug der Bundeskompetenz Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG abweichend zu Anforderungsfällen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG kein Landespolizeirecht ausführen. Gegenteilige Verweise in Verwaltungsvorschriften oder gar Gesetzesbestimmungen haben für den Vollzug der Kompetenzen im "Katastrophennotstand" keine die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Art. 30, 70 ff, 83 ff GG abändernde konstitutive Bedeutung [6].

---

1) zu diesem Erfordernis BVerfG, Beschluß v. 11.4.1967, E 21, 312 (327).
2) vgl. Wacke, in Külz-Naumann, S. 184; jetzt Wöhrle, S. 70.
3) dazu oben 2. Teil, 2. Absch. A II, B III, C.
4) vgl. Ipsen, BK, zu Art. 87 a Rdn. 94 ff, 99; Keidel, S. 143 f.
5) vgl. Keidel, S. 205.
6) vgl. Wöhrle, S. 69; auch Keidel, S. 203 f.

b) Die Suche nach einem bundespolizeilichen Ausführungsgesetz zu Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG:

De lege lata erhebliche Frage ist, ob zur Durchführung einer Katastrophenbekämpfung i.S. des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG das vorhandene UZwGBw - wenn auch in angepaßter Form und womöglich zunächst in "verfassungsbezogener Normerweiterung" [1] - herangezogen werden kann. Die Frage wird im Schrifttum hinsichtlich einzelner materieller Regelungen des UZwGBw in analoger Anwendung unter Vorbehalt bejaht [2], andererseits insbesondere von Keidel [3] verneint. Er meint, daß man das UZwGBw für "wenig geeignet" halten könne, den Streitkräften diejenigen polizeilichen Befugnisse und Zwangsmittel zu geben, die sie speziell im Rahmen des Katastropheneinsatzes benötigen. Keidel befürwortet daher den Erlaß eines Ausführungsgesetzes [4] auch im Falle Art. 35 Abs. 3 GG.

Man wird Keidel zustimmen können, wenn er die Befugnisse des UZwGBw(mehr) für die Fälle als geschaffen ansieht, in denen "ein Angriff auf ein militärisches Objekt erfolgt oder die dienstliche Tätigkeit der Bundeswehr gestört wird bzw. eine Straftat gegen die Bundeswehr begangen wird". Im Unterschied zur Situation im "Inneren Notstand" des Art. 87 a Abs.4 S. 1, 2. Alt.GG läßt sich vorliegend jedoch sagen, daß der Zuschnitt des UZwGBw auf den statischen Objektschutz [5] im Hinblick auf die wesentlichen, im Katastrophennotstand benötigten, polizeilichen Befugnisse und Zwangsmaßnahmen nicht allzu störend wirkt [6]. Einerseits erfüllt das UZwGBw - wie mehrfach dargelegt - die an polizeirechtliche Gesetze allgemein zu stellenden Anforderung hinsichtlich der Kodifizierung der Grundsätze der Erforder-

---

1) dazu vgl.Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn. 52,55; vorliegend erwogen für das UZwG von Karpinski, S. 87; ablehnend Dürig,ebd.Rdn. 35 Fn.4(S.19).
2) vgl.Lehnguth,S.137 f; Karpinski, S. 87 f.
3) S.205;Schreiber,3.Hearing,S.57 nennt ein"Bundeszwangsgesetz";im übrigen fehlen Stellungnahmen.
4) die Kompetenz des Bundes entnimmt Keidel,S.205 Fn.192 m.w.N.dem Art.35 III(Verwaltungskompetenz d.Bundes); ohne Einz.i.E. auch Lehnguth, S. 141.
5) dazu oben 2.Teil,3.Absch.D I gegenüber DII3;im übrigen Dürig,GG, zu Art.87a Rdn.126 i.V.m.Rdn.54-56.
6) Reindl-Roth,S.21,25f beziehen insoweit Art.35 III1 GG in die Sicherheitsaufgaben § 1 UZwGBw ein.

lichkeit und Verhältnismäßigkeit [1]; andererseits bietet das UZwGBw schon einen Teil der speziell bei der Katastrophenbekämpfung benötigten Befugnisse [2].
Wie weit jedoch die Befugnisse des UZwGBw im einzelnen ausgelegt werden dürfen und welche Befugnisse u.U. in ein Ausführungsgesetz aufzunehmen bzw. einer Novellierung vorzubehalten sind, ist nicht zuletzt im Hinblick auf die Zwecksetzung des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG nunmehr zu klären:

2. Umfang der Einzelbefugnisse nach"UZwGBw i.V.m. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG":

Als schon im UZwGBw enthalten und auch im Hinblick auf ihre Funktion in einem denkbaren Katastrophenfall geeignet können folgende Befugnisse gelten:

Bei einer "verfassungsbezogenen Normerweiterung" [3] ließen sich aufgrund § 2 Abs. 2 UZwGBw i.V.m. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG die katastrophenbetroffenen oder gefährdeten Örtlichkeiten vorübergehend sperren [4] und Schaulustige zurückhalten. Ein Anhalten und Überprüfen von Personen lassen §§ 4, 5 UZwGBw zu; für die vorläufige Festnahme von Personen, die als Plünderer, Diebe etc. infrage kommen, reicht notfalls § 127 Abs. 1 StPO. Um dahingehenden Delikten in einem Katastrophengebiet vorzubeugen, könnten Durchsuchungen aufgrund § 7 Abs. 1, 2. UZwGBw durchgeführt und Gegenstände sichergestellt werden [5].

Hinsichtlich der im Katastrophenschutz notwendigen, noch nicht im einzelnen im UZwGBw geregelten Befugnisse ergäben sich folgende Anregungen für eine Gesetzesanpassung: Verkehrsleitende Maßnahmen stehen den Streit-

---

1) eingehend zum UZWGBw oben im 2.Teil,1.Absch.CIII 2; 2.Absch. D II 2a, b.
2) so auch Karpinski, S. 87 f;Lehnguth, S. 136cff,138ff.
3) zur Anwendung im Falle Art.87a III GG oben 2.Teil, 2.Absch.D I 1 e;auch Karpinski,S.87(für UZwG).
4) so z.B.Lehnguth,S.138;zweifelnd Karpinski,S.91 i.V.m. S.87;zur Einschränkung Art.11 II GG insoweit vgl. Keidel,S.219 ff.
5) i.E. ebenso Lehnguth,S.138 f;ähnl.Keidel,S.206 f(jedoch im Rahmen eines Ausführungsgesetzes).

kräften im Katastrophennotstand auch ohne ausdrückliche Erwähnung im Verfassungstext des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG zu [1]; die Grundlagen ihres Vollzuges im Einzelfall finden sich in § 36 Abs.2-4 StVO n.F. Eine Anpassung [2] dieser straßenverkehrsrechtlichen Norm an die durch das Notstandsverfassungsrecht geschaffene Situation ist jedoch erforderlich. Eine Novellierung des UZwGB insoweit erscheint nicht möglich.

Im übrigen sollten die in §§ 4-8 UZwGBw geregelten Befugnisse, ähnlich denen der §§ 10 ff BGSG, für die Einsätze i.S. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG angepaßt werden; neu aufzunehmen in das UZwGBw wären lediglich Befugnisse über die I n g e w a h r s a m n a h m e gefährdeter Personen [3] und u.U. auch das B e t r e t e n und D u r c h s u c h e n fremder Wohnungen [4].

Zur Durchsetzung der den Streitkräften begrenzt zustehenden polizeilichen Befugnisse finden sich im UZwGBw grundsätzlich geeignete Maßnahmen des U n m i t t e l b a r e n Z w a n g e s (§§ 9 ff). Der gefahrangemessenen Einschränkung auf Handfeuerwaffen [5] stehen die Waffengebrauchsbestimmungen des UZwGBw nicht im Wege. Ihr schonender Einsatz nach Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit "zur Unterstützung" der zuständigen Katastrophenschutzbehörden und Vollzugskräfte im Vollzug Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG wird durch §§ 15/16 i.V.m. § 12 UZwGBw gewährleistet.

Somit ist festzustellen, daß bei entsprechender Anpassung (Einschränkung bzw. Erweiterung) des UZwGBw sowie der StVO die im Zusammenhang mit dem Vollzug der Kompetenz in Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG benötigten polizei-

---

1) AB 1968,S.10 nennt (im Hinblick auf Art.35 II 2GG)als Befugnisse beispielhaft auch"Verkehrsregelungen". Immerhin hat § 2 II 1 UZwGBw mittelb. auch die Wirkung eines Durchfahrtsverbots nach StVO-vgl.Lehnguth S. 139 f.

2) z.B.durch Erweiterung der §§ 44 II1/36 StVO;vgl.den Parallelfall § 35 IV StVO bei d.Befreiung d.Streitkr. v.Sonderrechtsbeschränkungen in §.35 I-III StVO.

3) vgl.§ 20 BGSG;auch gefordert von Keidel,S. 206.

4) jeweils in § 22 bzw.§ 25f BGSG geregelt;gegen ein Durchsuchungsrecht v.Personen Schreiber,3.Hearing S.58.

5) wie im Vollzug Abs.II2(oben D I3);dazu Keidel,S.207.

E

lichen Befugnisse einschließlich der Maßnahmen unmittelbaren Zwanges für die Streitkräfte zur Verfügung stehen.[1] De lege lata stellen die genannten Bestimmungen bei "verfassungsbezogener Normerweiterung" bereits vorübergehend die geeigneten Rechtsgrundlagen zur Katastrophenbekämpfung i.S. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG dar.

E. Schlußfolgerungen:

I. Der Einsatz der Streitkräfte im friedensmäßigen Katastrophenschutz nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG beinhaltet über die rein "technische Hilfe" hinaus eine Ausübung hoheitlicher Befugnisse bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen (A III 1a) - und zwar auf Anforderung eines Landes gem.Abs.2 S.2 (sog."Katastrophenhilfe") und kraft eigenen Rechts des Bundes gem. Abs. 3 (sog. "Katastrophennotstand"). Naturkatastrophen wie Unglücksfälle sind schwere Schadensereignisse in Natur oder Technik und damit Störungen der dem Menschen vorgegebenen Ordnung; insoweit unterscheiden sie sich vom "Inneren Notstand" der Art. 87 a Abs. 4/91 Abs. 2 GG (A I) [2].

II. Im Falle der Katastrophenhilfe (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG) sind die Streitkräfte verpflichtet, einem Hilfeersuchen der zuständigen Katastrophenschutzbehörde der Länder Folge zu leisten, soweit kein Eigenbedarf vorliegt (z.B. Verteidigungsaufgaben). Streng subsidiär ist die Heranziehung der an letzter Stelle in Art. 35 Abs. 2, 3 GG genannten Streitkräfte nur bei einem ausschließlich mit dem Vollzug polizeilicher Befugnisse verbundenen Einsatz (A II 1 b) [3]. Rein "technische Hilfe" unmittelbar durch die nächstgelegene militärische Einheit ist dann zulässig, [4] wenn anschließend unver-

---

1) mit z.T.gleichen Anforderungen an ein Ausführungsgesetz siehe Keidel,S.206 f; Lehnguth, S. 141.
2) dazu Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.35 Rdn.15.
3) im Ansatz auch Hoffmann, S. 114.
4) i.E. weniger strenge Anforderungen Karpinski, S. 83f.

züglich die zuständigen Landesorgane wie die vorgesetzten Dienststellen der Streitkräfte unterrichtet werden und das Anforderungsverfahren nachgeholt wird (AII 1b).

III. Im "Katastrophennotstand" des Art.35 Abs. 3 S. 1 GG ist ein requisitionsloses Einschreiten der Bundesregierung mit Hilfe von Streitkräften erst zulässig, wenn einerseits die fehlende Bereitschaft aller Länder zur Gefahrenabwehr schlüssig erkennbar oder das Scheitern der Bemühungen der betr. Länder ernsthaft zu besorgen ist (A II 2a) [1], zum anderen der Streitkräfteeinsatz zur Katastrophenbekämpfung "erforderlich" ist. Letzteres ist regelmäßig erst dann der Fall, wenn die Bundesregierung von allen ihr zur Verfügung stehenden Aufsichts- und Weisungsmitteln [2] (notfalls auch vom Bundeszwang Art. 37 GG) vergeblich Gebrauch gemacht hat (A II 2b).

IV. Die unter den genannten Voraussetzungen "zur Hilfe" (Abs.2) oder "zur Unterstützung der Polizeikräfte" (Abs. 3)eingesetzten Streitkräfte erfüllen bei der Katastrophenbekämpfung Aufgaben zur Abwehr von Gefahren für Menschenleben und Sachwerte (B I,II). Die insoweit als materiell-polizeilich [3] einzustufenden Betätigungen der Streitkräfte werden durch die beiden (nur im Wortlaut unterschiedlichen) Unterstützungsformeln konkretisiert (B III 1) und gleichzeitig begrenzt (B III 2) Die Unterstützungsformeln fordern kein direkt und allein auf die Eindämmung der Katastrophe gerichtetes Tätigwerden der Streitkräfte, soweit dieses nur auch zur "Unterstützung der zuständigen Katastrophenschutzbehörden bzw. der Polizei erforderlich" [4] ist.

---

1) zum Parallelfall Art.91 II 1 GG vgl.v.Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. IV 3 b(S. 2542 f).
2) auch Weisung an die Landesregierungen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen.
3) z.B. Keidel, S. 92.
4) Bw Kat HiVwV,Absch.A Ziff. 5;ähnlich Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10, S. 136 a; a.A. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 35.

E

V. Der R e c h t s s t a t u s der Streitkräfte bleibt in allen Fällen der Katastrophenbekämpfung nach Art. 35 Abs. 2, 3 GG der von Bundesorganen (C I). Das militärische Unterstellungsverhältnis wird nicht aufgehoben:

1. Im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG steht den zuständigen zivilen Katastrophenschutzbehörden jedoch auch gegenüber den Streitkräften ein Recht zu e i n s a t z b e z o g e n e n (fachlichen) Weisungen[1] zu (C II 1).

2. Bei requisitionslosen Einsätzen der Streitkräfte nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 (2.Alt.) GG bleiben die der Bundesregierung gegenüber den Ländern auf Regierungsebene und ihren eigenen Streitkräften gegenüber bestehende Weisungsrechte insoweit unangetastet [2], als dadurch Rechte der Länder, deren Verantwortung für die allgemeinen Ziele der Katastrophenabwehr fortbesteht, zur K o o r d i n a t i o n des Gesamteinsatzes auf ö r t l i c h e r Ebene nicht beeinträchtigt werden (C II 2). Anordnungen zum Zwecke der Koordination durch die zivile ö r t l i c h e Einsatzleitung haben auch die militärischen Führer durch entsprechende Befehle Rechnung zu tragen.

VI. Die R e c h t s g r u n d l a g e n für Einzelmaßnahmen im Vollzug der Kompetenzzuweisungen in Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG unterscheiden sich wie folgt:

1. Im "Anforderungsfall" des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sind die Streitkräfte - wie auch andere Vollzugskräfte der Länder und des Bundes - f u n k t i o n e l l (nicht organisatorisch) - als Teil der Exekutive des Einsatzlandes anzusehen [3] (sog."Organleihe"). Ihre hoheit-

---

1) vgl. Keidel, S. 152 f m.w.N.
2) im einzelnen unklar; vgl. Lenz, Notstandsverfassung, zu Art. 35a Rdn. 17; weitergehend Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10, S. 136b; Maunz, StR (20), § 24 III 8 (S. 210).
3) vgl. Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 85, 90, 99; a.A. Lehnguth, S. 136 ff.

lichen Betätigungen werden dem Einsatzland zugerechnet (D I 1). Nach Maßgabe der Polizeigesetze der überwiegenden Zahl der Bundesländer können die Streitkräfte u.a. bei Anforderung im Einsatzland Amtshandlungen vornehmen, wobei sie die gleichen Befugnisse besitzen, wie die Polizeibeamten des Einsatzlandes [1] (D I 2). Die Ermächtigung zur Anwendung unmittelbaren Zwanges findet sich in den jeweiligen VwVG, diejenige betr. Art und Weise der Zwangsanwendung in den jeweiligen UZwG der Länder. Mit einer Vereinheitlichung besagter landespolizeirechtlicher Normen durch Parallelgesetzgebung ist im Hinblick auf §§ 52, 28 ff, 33, 35 ff E BePolG (1975) zu rechnen (D I 2).

2. Im "Katastrophennotstand" des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG richtet sich der Vollzug der Bundeskompetenz [2] "Einsatz der Streitkräfte" nach Bundesrecht (D II 1a): Bei "verfassungsbezogener Normerweiterung" enthält das UZwGBw (i.V.m. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG) teilweise bereits die für eine Katastrophenbekämpfung notwendigen Befugnisse und Zwangsmittel [3], so daß eine gesetzgeberische Anpassung möglich erschiene. Verkehrsregelungsbefugnisse können "§ 36 StVO i.V.m. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG" entnommen werden (D II 1b).

3. Zu ergänzend benötigten polizeilichen Befugnissen [4] im Vollzug Art. 35 Abs. 2,3 GG gehören neben der Verkehrsregelung insbesondere die Absperrung des Katastrophengebiets, der Platzverweis, die Ingewahrsamnahme (der Rettungsunwilligen) und die Festnahme (z.B. von Plünderern). Die Durchsetzung einzelner Maßnahmen lediglich mit Handfeuerwaffen sollte gesetzlich verankert werden.(D I 3, II 2).

---

1) dazu Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I (1975), S. 84; z.T. überholt bei Keidel, S.158 ff, 161 ff.
2) Lenz, Notstandsverfassung zu Art. 35 Rdn. 5.
3) Analogie gem. Lehnguth, S. 141; Karpinski, S. 91; a.A. Dürig, GG , zu Art. 87 a Rdn. 35 (S. 19 Fn.4).
4) dazu Keidel, S. 205-207 (in einem Ausführungsgesetz).

A

5. Abschnitt Anhang: Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte im Rahmen des Bundeszwanges (Art. 37 GG):

Zu den sog. "historischen Funktionen" [1] der Streitkräfte im Bundesstaat, nicht zum eigentlichen Recht der Notstandsverfassung, allerdings zum Verfassungsschutz des Bundesstaates gehört die Regelung des Bundeszwanges in Art. 37 GG [2], "wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetz oder einem Bundesgesetze obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt" (Abs. 1). Dann kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die "notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land ... zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten".

A. Voraussetzungen und Charakter des Art. 37 Abs.1 GG:

Da grundlegende Fragen des Exekutionsrechts im Rahmen der Darstellung der Vorläufer [3] der geltenden Bestimmung in Art. 19 BRV, 48 Abs. 1 WRV bereits erörtert und auch mögliche Konkurrenzfälle des Bundeszwanges mit Regelungen des "Inneren Notstandes" (Art. 91 GG) dargestellt wurden [4], hat sich die Untersuchung nunmehr auf die Frage zu konzentrieren, ob ein Streitkräfteeinsatz beim Vollzug eines Bundeszwanges insbesondere im Hinblick auf den Regelungsvorbehalt Art. 87 a Abs. 2 GG [5] möglich erscheint. Dazu genügt ein kurzer Hinweis auf den Charakter des Bundeszwanges i.S. Art. 37 GG.

Als charakteristische Voraussetzung auch des Art.37 GG ist erforderlich aber auch genügend [6], daß das Land seine ihm nach dem GG oder anderen Bundesgesetzen obliegenden B u n d e s pflichten nicht erfüllt hat. Im

---

1) Lepper, S.48;zur Kritik oben 1.Teil,3.Absch. C II.
2) hinsichtl. der Abgrenzung zu Art.91 GG oben 2.Teil, 1.Absch. B II; zur Einordnung in die Bundesaufsicht vgl. Frowein, S. 17 ff, 30 ff, 52 ff.
3) oben 1.Teil,3.Absch. C III,IV;eingehend bereits Kroß,S. 209 ff.
4) dazu oben 2.Teil,1.Absch. B I,II;im übrigen v.Mangoldt -Klein,zu Art.91 Anm.II 9a,b(S.2522-2524).
5) dazu oben 2.Teil,1.Absch. DII;jetzt Brunkow,S.43 ff.
6) abweichend im Falle Art. 91 GG-Einz. bei Dux, S.133 ff; Hoffmann, S. 92-95.

Unterschied zum Tatbestand des Art. 91 GG, der eine sofortige Anwendung staatlicher Machtmittel erlaubt, verlangt der Art. 37 GG weiterhin noch die "Zustimmung des Bundesrates" (zu den) "notwendigen Maßnahmen" der Bundesregierung [1].

Welche Pflichtverletzungen jedoch zu einem Einschreiten nach Art. 37 GG berechtigen, ist nicht aus dem Gesetzeswortlaut ersichtlich. Das GG geht nicht von einem festen Katalog in Betracht kommender Bundespflichten aus. Vielmehr ist auch auf allgemeine Pflichten wie "bundesfreundliches Verhalten" [2] und "allgemeine Treuepflichten" [3] abzustellen, die insbesondere im Hinblick auf die Erhaltung des Bundesstaates bei innerstaatlichen Störungen relevant zu werden pflegen. Insoweit wird man auch als Ausfluß verfassungsmäßiger Bundespflichten von jeher die Friedens-, Einordnungs- und Sicherungspflicht des Gliedstaates ansehen können [4]. - Zur Erfüllung des Tatbestandes des Art. 37 GG reicht bereits die Schlechterfüllung besagter Bundespflichten aus, ohne daß es auf ein Verschulden des Landes (durch seine Organe) ankäme [5].
Die Bundesregierung wäre schon beim Vorliegen obiger Voraussetzungen (Pflichtverletzung und Zustimmung des Bundesrates) ohne weiteres berechtigt, auch ohne Erwirkung eines gerichtlichen Urteils [6] mit den erforderlichen Vollzugsmaßnahmen zu beginnen. Daraus erhellt, daß es sich in Art. 37 GG um eine "selbständige" Bundesexekution handelt, wie sie vergleichbar in Art. 19 BRV und Art. 48 Abs. 1 WRV - nicht jedoch in der abhängigen Reichsexekution von § 26 Paulskirchenverfassung - zu finden war [7].

---

1) sie erfaßt wohl auch die Prüfung der gesamten tatbestandl. Voraussetzungen, vgl. Dux, S. 126f, 129 ff.
2) Evers, BK, zu Art. 37 Rdn. 25; ähnl. v. Mangoldt-Klein, zu Art. 37 Anm. III 2 (S. 856 ff).
3) H. Schäfer, AÖR 78 (1952/53), 41.
4) oben 1. Teil, 3. Absch. C III 1; E.R. Huber, Geschichte III, S. 1036 ff.
5) vgl. Evers, BK, zu Art. 37 Rdn. 31; einschränkend Dux, S. 135
6) zu dieser kaum str. Frage bei Dux, S. 124 m.w.N.
7) dazu oben 1. Teil, 3. Absch. C III, IV; E.R. Huber, Geschichte II, S. 839; Frowein, S. 55 ff.

B

Der Bundeszwang i.S. Art. 37 GG stellt somit ein von der Verfassung zur Verfügung gestelltes Zwangsmittel im Rahmen der Länderaufsicht des föderativen Bundesstaates dar, nicht aber ein völkerrechtliches Gewaltmittel [1]. Diese auch bei allen historischen Vorläufern wiederzufindende verfassungsrechtliche Zielsetzung macht es unmöglich, eine irgendwie mit Landesverteidigung (Art. 87 a Abs. 1 GG) und Kampfaufgaben zusammenhängende Vollzugstätigkeit der Streitkräfte in Erwägung zu ziehen.

B. Die Rolle der Streitkräfte bei Durchführung eines Bundeszwanges gem. Art. 37 Abs. 1 GG:

Durch gesonderten Maßnahmebeschluß (der allerdings zeitlich mit dem vorangehenden Feststellungsbeschluß zusammenfallen kann) muß die Bundesregierung festlegen, welche Mittel und Maßnahmen bei der Durchführung des Bundeszwanges infrage kommen. Insoweit bedarf die Bundesregierung unstreitig der Zustimmung des Bundesrates [2].

I. Die Rechtslage bis zum Inkrafttreten der Notstandsverfassung:

Während als äußerstes Mittel einer (Reichs-) Bundesexekution bis in die Zeit der Geltung des Art. 48 Abs. 1 WRV auch eine m i l i t ä r i s c h e Bundesexekution mit Hilfe (bewaffneter)Streitkräfte zulässig war[3], ist ein "bewaffneter Bundeswehreinsatz" zum Vollzug der Exekution Art. 37 GG von jeher weitgehend auf Ablehnung gestoßen [4]. Nicht zuletzt im Hinblick auf die Sperr-

---

1) vgl. v.Mangoldt-Klein,zu Art. 37 Anm. IV 1(S.859).
2) zu str.Einz. vgl.insgesamt Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog (1960),zu Art.37 Rdn.39-41;auf den letzten Fall beschränkend Evers, BK, zu Art. 37 Rdn. 40; Frowein, S. 56 f.
3) oben 1.Teil,3.Absch. C IV 3.
4) vgl. Fr.Klein,in Wehrbeitrag II 2,S.509 f;Evers,BK, zu Art.37 Rdn.64; v.Mangoldt-Klein,zu Art.37 Anm. IV 5b (S.862);- a.A. Lepper,S.49;mit Einschränkungen auch Nölting,S.109.

wirkung des Art. 143 GG [1] wurde-selbst noch in Anbetracht der Erfahrungen während der Flutkatastophe 1962 in Hamburg - ein Streitkräfteeinsatz als Mittel des Bundeszwanges für unzulässig gehalten [2]. Demgegenüber haben Nölting [3] und ähnlich Lepper [4] offenbar in Anknüpfung an "historische Funktionen" der Streitkräfte auch Art. 37 GG als die Norm angesehen, die im Verhältnis von Bund und Ländern jedes Mittel rechtfertigen könne.

1. Streitkräfteeinsatz als "notwendige Maßnahme" i.S. Art. 37 Abs. 1 GG:

Sieht man zunächst von der Sperrvorschrift des Art. 143 GG ab, so könnte vom Gesetzeswortlaut des Art. 37 Abs. 1 GG her der Streitkräfteeinsatz durchaus als "notwendige Maßnahme" i.S. dieser Norm angesehen werden. Denn die vom Gesetzgeber bewußt weit gehaltene Bestimmung läßt zunächst keine Beschränkung des Ausmaßes der zulässigen Maßnahmen des Bundeszwanges erkennen [5]. Im übrigen hat der Gesetzgeber die Existenz von Streitkräften seinerzeit noch gar nicht in Betracht gezogen, so daß insoweit die Umstände der Entstehung des Art. 37 GG nicht für die Argumentation herangezogen werden können, der Verfassungsgesetzgeber habe im Hinblick auf den Art. 48 Abs. 1 WRV bewußt eine engere Regelung schaffen wollen [6].
Doch beweist ein Blick auf den Art. 37 Abs. 2 GG, daß dem Gesetzgeber als Zwangsmittel typische Aufsichtsmaßnahmen (wie Weisungsrechte) vorgeschwebt haben mochten. So erscheint es nur zu naheliegend, daß Art und Kreis der nach Art. 37 GG zulässigen Maßnahmen

---

1) Einz. oben 2.Teil, 1. Absch. CII 1,2; auch bei Brunkow, S. 43 ff, 47 f.
2) Einz.bei Dürig,in Maunz-Dürig(1968),Art.143 Rdn.4,7ff
3) Diss. S. 109.
4) Militärische Streitkräfte,S. 48 ff i.V.m. S. 36 f.
5) vgl.bei Doeming-Füßlein-Matz,JÖR 1(1951),334-336; i.E. auch Dux, S.123;Scheuner,in Wehrbeitrag II 2, S. 105;Lepper,S.49.H.Schäfer,AÖR 78(1952/53),S.45.
6) zutr. Hinweis bei Folz, S. 126; schon Fr. Klein, in Wehrbeitrag II 2, S. 509 f;

B

letztlich durch Verfassungsgrundsätze (einschließlich Verhältnismäßigkeit) wie verschiedene Bundesgesetze festgelegt werden [1], wonach der Einsatz von Streitkräften als Mittel einer Bundesexekution nach Art. 37 GG ausscheidet. Dagegen spricht auch nicht, daß das Schrifttum von jeher in Ausnahmefällen zugelassen hat, den Art. 37 GG mit Zwangsgewalt zu vollziehen, wenn es gälte, "den entgegenstehenden Willen der Länder zu beugen oder anstelle des Landes zu handeln" [2]. Denn das Schrifttum hat die "Maßnahmen" i.S. Art. 37 GG letztlich auf politischen und wirtschaftlichen Druck, Sequestration durch Bundesorgane oder legislative bzw. administrative Ersatzvornahme beschränken wollen [3]. Eine Einschaltung von Vollzugskräften wurde nur hinsichtlich der Polizei (einschließlich BGS) gebilligt [4].

Nicht zuletzt darin kommt die bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts sich verstärkende Überzeugung zum Ausdruck, daß Streitkräfte weder als geeignetes, noch verhältnismäßiges Mittel einer Reichs- bzw. Bundesexekution anzusehen seien [5]. Das Mißtrauen gegenüber den Streitkräften als Vollzugsmittel des Art. 37 GG wurde speziell dann durch den Regelungsvorbehalt des Art. 143 GG verstärkt, wonach auch im Falle des Bundeszwanges die Streitkräfte als "politischer Machtfaktor" begriffen wurden [6].

2. Streitkräfteeinsatz gem. Art. 37 GG und Regelungsvorbehalt Art. 143 GG:

Bereits mit Nölting könnte man schwerlich den Art. 37GG in Anknüpfung an historische Vorbilder als d i e

---

1) so jetzt Schmidt-Bleibtreu-Klein, zu Art.37 Rdn.5; folgend Brunkow, S.45; auch Hamann-Lenz, zu Art.37 Anm.B 2.
2) Dux, S.122; folgend Evers, BK, zu Art.37 Rdn. 9.
3) vgl. H. Schäfer, AÖR 78(1952/53), 46; E.R. Huber, AÖR 79 (1953/54), 21; Maunz, in Maunz-Dürig(1968), zu Art.37 Rdn. 50ff; auch für Streitkräfte: Scheuner, Wehrbeitrag II 2 S.105; dagegen Fr. Klein, ebd. S.509; Brunkow, S.46.
4) z.B. v.Mangoldt-Klein, zu Art.37, Anm.IV, 5b (S.859ff, S.861 f).
5) vgl. Flad, S.110, 124, 132; weniger klar Kroß, S.235 i.V.m. S.215f; jetzt Maunz, in Maunz-Dürig(1968), zu Art.37 Rdn.32.
6) z.B. Evers, BK, zu Art.37 Rdn.64; Maunz, ebd. Rdn.49; Folz, S.126; Junker, BayVBl.1960, 35.

Norm ansehen, die im Verhältnis des Bundes zu den Ländern jedes Mittel rechtfertigt. Denn selbst Nölting will dort einen Streitkräfteeinsatz im Vollzug eines Bundeszwanges nicht zulassen, wo Rechte Dritter berührt werden könnten [1]. Zu Rechtsverletzungen unbeteiligter Bürger muß es aber notwendig kommen, wenn Streitkräfte (als geschlossene Truppe) im Rahmen des Bundeszwanges zur Ausübung unmittelbaren Zwanges herangezogen werden [2].

Die mehr verfassungstheoretisch gedachte Lösung von Lepper [3], den Einsatz der Streitkräfte nach Art.37 GG zuzulassen, wenn der Staat selbst als Ganzes durch den Ungehorsam eines Gliedstaates in Gefahr gerät, vermag nicht zu überzeugen. Danach wäre stillschweigend bereits der Regelungsvorbehalt des Art. 143 GG (Art. 87a Abs. 2 GG) sinnwidrig auf Fälle eines "Inneren Notstandes" i.S. Art. 91/87 a Abs. 4 GG eingeengt [4] und damit ausgeschaltet.Weiterhin würde die für die Rechtssicherheit so bedeutsame dogmatische Grenzziehung [5] zwischen Exekutions- und Ausnahmerecht bereits grundsätzlich und nicht nur in wenigen Ausnahmefällen aufgehoben.

Demnach kann selbst in dem von Lepper [6] gebildeten Beispielsfall ein Streitkräfteeinsatz nicht zugelassen werden, wenn es einer verfassungsfeindlichen Bewegung gelungen sein sollte, auf l e g a l e m (nicht umstürzlerischem) Wege die Regierungsgewalt in einem Bundesland zu erlangen und die in Art. 28 Abs. 1, S.1 GG für die Länder niedergelegte Grundordnung zu beseitigen.

---

1) Nölting, S. 109.
2) so auch die Kritik bei Brunkow, S. 50.
3) S. 50 i.V.m. S. 35 ff;kritisch dazu Brunkow,S.50; Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art. 87 a Rdn. 112 mit Fn. 4.
4) dazu Folz, S. 126.
5) zutr. Dux, S.133,135 f;v.Mangoldt-Klein,zu Art.91 Anm. II 9 b(S.2523f);Parche, S.196 i.V.m.S.152 ff; unsicher Frowein, S.60;dagegen Brunkow,S.52 ff,59 f.
6) S. 50 mit Fn.175; demgegenüber wie hier Fr.Klein, Wehrbeitrag II 2, S. 509.

Für die Zeit bis 1968 ist daher daran festzuhalten, daß im Hinblick auf den Regelungsvorbehalt des Art. 143 GG ein Einsatz von Streitkräften im Vollzug des Art. 37 GG selbst dann unzulässig gewesen wäre, wenn dieser "notwendig" hätte sein sollen, um ein Land zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten.

II. Streitkräfte und Bundeszwang nach geltendem Verfassungsrecht:

Da eine Bundesexekution nicht als Form des Krieges dem Begriff der"Verteidigung" [1] i.S. Art. 73 Nr. 1 GG zugeordnet werden kann, ein Vollzug des Bundeszwanges aber auch nicht i.S. des Art. 87 a Abs. 2 GG ausdrücklich als Einsatz zugelassen ist, müßte eine derartige Verwendung der Streitkräfte auch gegenwärtig von vornherein als verfassungswidrig gelten [2].

1. Streitkräfteeinsatz gem. Art. 37 GG und Regelungsvorbehalt Art. 87 a Abs. 2 GG:

Doch mag es nach geltendem Recht nicht mehr auszuschliessen sein, daß der in Art. 37 GG enthaltene Begriff der "notwendigen Maßnahmen" das Gebot der Ausdrücklichkeit der Einsatzermächtigungen nach Art. 87 a Abs. 2 GG durchbricht, weil und insoweit die aus der Zeit der Wiederaufrüstung nach 1956 situationsbedingte restriktive Interpretationsweise besagter Rechtsfolgemerkmale zurückgedrängt wird. Ein dahingender Auffassungswandel könnte schon durch die beim Gebrauch der herkömmlichen Auslegungsmittel aufgetauchten Unsicherheiten motiviert werden [3].

---

1) dazu oben 1. Teil, 2. Abschn. C I 1.
2) so die h.M. - etwa Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.112;Hoffmann,S.93 - 95.
3) so auch im Ansatz Brunkow, S. 51 . Schon Maunz, in Maunz-Dürig (1968), zu Art. 37 Rdn. 49 und auch Frowein, S. 62 schlossen einen Einsatz im Bundeszwang aufgrund eines Gesetzes i.S. Art. 143 GG nicht aus.

Der verfassungsgeschichtliche Vergleich gibt von jeher nichts für eine einschränkende Auslegung besagter Merkmale i.S. des Ausschlusses von Streitkräften als Vollzugsmittel des Art. 37 GG her. Vielmehr hat der Verfassungsgeber sogar aus den korrespondierenden Bestimmungen Art. 19 BRV und Art. 48 Abs. 1 WRV das Wort "anhalten" (zur Pflichterfüllung) in den Art.37 GG übernommen, an welches sich jeweils umfassende Zwangsbefugnisse knüpften [1]. Im übrigen ließe sich aus dem Worte "Zwang" anstelle der in alten deutschen Verfassungen üblichen Ausdrucksweise "Exekution" keine gegenteiligen Argumente in Richtung auf eine Beschränkung der Vollzugsmittel ableiten [2]. Der Begriff wurde aus optischen Gründen gewählt [3].

Man wird sich jedoch fragen müssen, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber unter Berücksichtigung der Rechtslage schon unter Art. 143 GG und nunmehr des Art.87a Abs. 2 GG den Streitkräfteeinsatz als Mittel des Bundeszwanges nicht "a u s d r ü c k l i c h " i.S. dieser Verfassungsbestimmung hätte zulassen müssen, wenn er ihn über die Einsätze nach Art. 87 a Abs. 3/4 und Art. 35 Abs. 2/3 GG hinaus hätte billigen wollen [4]. Daher wird eine denkbare Kollision einer Ermächtigung zu "notwendigen Maßnahmen" (Art. 37 GG) mit dem Gebot der Ausdrücklichkeit [5] innerstaatlicher verteidigungsfremder Einsatzermächtigungen (Art. 87 a Abs. 2 GG)zunächst nicht anders als i.S. der letzteren Verfassungsnorm entschieden werden können [6]. Dieses Ergebnis hat wohl auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorgeschwebt: Danach sollen weitere Einsatzmöglichkeiten kraft Sachzusammenhanges oder "aus der Natur der Sache" ausgeschlossen sein [7].

---

1) insoweit zutr.Evers,BK, zu Art.37 Rdn.50 i.V.m.Rdn.2.
2) vgl.Lepper, S.49 Fn.168;Scheuner,in Wehrbeitrag II ? S. 104f;a.A. wohl Fr.Klein,ebd. S. 510.
3) dazu Brunkow, S. 44 m.w.N.
4) dazu Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.112; grundsätzliche Bedenken insoweit auch Brunkow,S.51.
5) zum Regelungsvorbehalt oben 2. Teil, 1.Absch. D II.
6) vgl.Dürig,ebd. zu Art.87a Rdn.112 Fn.4;v.Mangoldt-Klein,zu Art.91 Anm.II 9a,bb(S.2522);Giese-Schunck, zu Art. 37 Anm. II 4.
7) AB 1968, S. 13.

Eine andere Beurteilung der Frage böte sich letztlich dann an, wenn man generell oder doch im Einzelfall Maßnahmen im Bundeszwang nach Art. 37 GG als solche im "Inneren Notstand" nach Art. 87 a Abs. 4/91 Abs. 2 GG klassifizieren könnte. Denn in diesen Bestimmungen ist ein Einsatz von Streitkräften im Inneren ausdrücklich zugelassen. Doch steht das Schrifttum ganz überwiegend derartigen Überlegungen ablehnend gegenüber und grenzt den Bundeszwang gegenüber dem "Inneren Notstand" auch nach geltendem Recht streng ab [1]. Mit dem Schrifttum und den in dieser Arbeit erzielten verfassungsgeschichtlichen Ergebnissen ist an der schon mehrfach genannten dogmatischen und verfassungsrechtlichen Eigenständigkeit beider Rechtsinstitute festzuhalten [2].

Der Innere Notstand hat selbst dann ausschließlich auf die Bekämpfung der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzuzielen, wenn diese auf eine mangelnde Bereitschaft der Länder zur Notstandsbekämpfung zurückzuführen wären und gleichzeitig die Voraussetzungen des Art. 37 GG vorliegen können [3]. Demgegenüber hat die Bekämpfung von Gefährdungen der staatlichen Integrität aufgrund s o n s t i g e r innerstaatlicher, im Verfassungsbereich gelegener Ursachen nach den Voraussetzungen des Art. 37 GG (oder anderer Normen) zu erfolgen.

2. Innerer Notstand (Art. 87 a Abs. 4/91 Abs. 2 GG) kein Unterfall des Bundeszwanges (Art. 37 GG):

Demnach muß fraglich bleiben, ob der etwa von Brunkow [4] in umgekehrter Richtung verfolgte Ansatz verfassungs-

---

1) vgl. Einz. bei Hoffmann, S. 94 f; v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91 Anm. II 9a, b (S. 2522 f); Dürig, GG, zu Art. 87a Rdn. 112; Parche, S. 196 i.V.m. S. 154.

2) vgl. E.R. Huber, AÖR 79 (1953/54), 5 ff; Dux, S. 136; a.A. wohl Brunkow, S. 58f, 109 (der an dieser Stelle die dogmatische Trennbarkeit der Rechtsinstitute aufgeben will); vgl. zur Behandlung der Überschneidungen oben 2. Teil, 1. Absch. B II.

3) dazu erneut Kölble, Polizei 1960, 44 f, Hoffmann, S. 93.

4) Diss. S. 52 ff, 59 ff im Anschluß an Nölting, S. 74

rechtlich vertretbar ist: Danach werden die Art. 91 Abs. 2, 87 a Abs. 4 GG als U n t e r f ä l l e des Bundeszwangs nach Art. 37 GG und die Einsätze der Streitkräfte nach Art. 87 a Abs. 4 GG "als Fall des Einsatzes im Bundeszwang" angesehen [1].

Hierbei gibt Brunkow die dogmatische Trennung beider Rechtsinstitute im Hinblick auf die Fälle auf, in denen der "Notstand vom Verhalten eines Bundeslandes ausgeht" und betrachtet die objektive Pflichtverletzung für Art. 91 Abs. 2 wie Art. 37 GG als charakteristische Gemeinsamkeit beider Bestimmungen. Infolge zusätzlich geforderter Voraussetzungen müsse Art. 37 GG dann als der speziellere Tatbestand angesehen werden [2].

Grundsätzlich ist gegen diese Argumentation einzuwenden, daß die verfassungsgeschichtlich und dogmatisch abgesicherte unterschiedliche Zielrichtung von Maßnahmen im "Inneren Notstand" und in der Bundesexekution nicht schon im Hinblick auf die unbestreitbaren Überschneidungsfälle beider Rechtsinstitute als Abgrenzungsmerkmal generell aufgegeben werden kann [3]. Im übrigen wäre eine derartige Aufgabe nicht einmal aus Praktikabilitätsgründen eines sachgerechteren Ergebnisses erforderlich: Brunkow kommt selbst zu keinem unter den Voraussetzungen des Art. 37 GG und aufgrund dieser Ermächtigungsgrundlage zu fordernden Einsatz von Streitkräften, der über die in Art. 87 a Abs. 4 GG zugelassenen Einsätze hinausginge.

Aber selbst unter Berücksichtigung der strittigen Überschneidungsfälle beider Bestimmungen ist ein Einsatz von Streitkräften nach Art. 87 a Abs. 4 GG nicht als ein solcher "im B u n d e s z w a n g" zu qualifizie-

---

1) Brunkow, S. 60.
2) vgl. Brunkow, S. 57-60.
3) ähnlich Dux, S. 135 f (im Hinblick auf Art. 91 II GG); zur Unterschiedlichkeit insbesondere v. Mangoldt-Klein, zu Art. 91, Anm. II 9 b (S. 2523 f).

B

ren: Führt die Pflichtverletzung des Landes (=mangelnde Bereitschaft/Fähigkeit zur Gefahrenabwehr) ausnahmsweise auch zur Überschreitung der für Art. 87 a Abs. 4/ 91 Abs. 2 GG geforderten Gefahrenschwelle, dann ist Anknüpfungspunkt für einen Streitkräfteeinsatz immer noch die "existentielle Gefahrenlage", nicht die Pflichtverletzung des Landes als solche, deren Ahndung gem. Art. 37 GG gerade ohne Rücksicht auf die erzeugte Gefahrenlage erfolgt [1].

Kann daher der "Innere Notstand" nicht als Unterfall des Bundeszwanges angesehen werden, besteht vielmehr deren dogmatische Unterschiedlichkeit auch im Hinblick auf Art. 87 a Abs. 4/91 Abs. 2 GG und Art. 37 GG fort, so könnte ein Einsatz von Streitkräften im Bundeszwang im Hinblick auf den Regelungsvorbehalt Art. 87 a Abs.2 GG nur durch ausdrückliche Ermächtigung des verfassungsändernden Gesetzgebers de lege ferenda zugelassen werden [2]. Ein Streitkräfteeinsatz zur Erzwingung verletzter Bundespflichten de lege lata könnte allenfalls mit Erwägungen eines in dieser Arbeit abgelehnten, extrakonstitutionellen Staatsnotrechts [3] begründet werden, falls man eine regelungsbedürftige Lücke in der Verfassung zu erblicken glaubt.

Die durch Art. 87 a Abs. 2 GG gebotene restriktive Auslegung muß jedoch dazu führen, den im Gesetz zum Ausdruck gekommenen Willen des Gesetzgebers dahin zu verstehen, daß eine irgendwie geartete Vollzugstätigkeit von Streitkräften im Bundeszwang nicht zugelassen werden sollte. Andernfalls müßte man unterstellen, der Gesetzgeber habe die Regelungsbedürftigkeit der Frage

---

1) vgl. Hoffmann, S.94/95; wohl auch Dürig, GG, Art.87a Rdn.112; a.A. Lepper, S.50 (nach altem Recht); Brunkow, S.52 Fn.197 läßt für einen derartigen Beispielsfall die Rechtsgrundlage offen.

2) auch Konsequenz der h.M.-vgl. zusätzlich Giese-Schunck, zu Art.37 Anm.II 3; v.Mangoldt-Klein, zu Art.91, Anm. II 9 a,bb(S.2522); Schmidt-Bleibtreu-Klein, zu Art. 37 Rdn. 5.

3) dazu unten 3. Teil, 1. Absch. B II3; ablehnend auch Brunkow, S. 51.

nicht erkannt oder das Problem gar übersehen. Dafür lassen sich jedoch keine Anhaltspunkte finden.

c. Schlußfolgerungen:

I. Wie seine historischen Vorläufer zielt der Bundeszwang Art. 37 GG darauf ab, das gegen seine Bundespflichten verstoßende Bundesland mittels erforderlicher und verhältnismäßiger Mittel ("notwendige Maßnahmen") zur Pflichterfüllung anzuhalten (A). Eine militärische Bundesexekution mit Hilfe (bewaffneter) Streitkräfte war und ist im Hinblick auf den Regelungsvorbehalt Art. 143 GG (jetzt: Art. 87 a Abs. 2 GG) unzulässig (B I 2, II 1), mag auch der Wortlaut Art. 37 Abs. 1 GG derartige Einsätze decken (B I 1).

II. Ungeachtet möglicher Überschneidungen von Bundeszwang und "Innerem Notstand" i.S. Art. 91 und Art. 87 a Abs. 4 GG sind beide Rechtsinstitute ihrer unterschiedlichen Zielrichtung nach dogmatisch zu trennen [1]. Insoweit läßt sich die Zulässigkeit eines Einsatzes von Streitkräften auch im Bundeszwang weder damit begründen, daß Art. 37 GG als Anwendungsfall der Art. 91 Abs. 2, 87 a Abs. 4 GG angesehen wird, noch dadurch, daß der "Innere Notstand" als Unterfall des Bundeszwanges gedeutet wird (B II 1, 2).

---

1) vgl. Dux, S. 133 ff; im übrigen oben 1.Teil, 3. Absch. C II, III; 2. Teil, 1. Absch. B II; a.A. Brunkow, S. 52 ff, 59 f.

Dritter Teil

Verfassungstheoretische und dogmatische Erklärung innerstaatlichen Streitkräftehandelns:

Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung, soweit sie sich in Einzelkompetenzen niederschlagen, sind exemplarisch nach preußisch-deutschem Verfassungsrecht des 19. und frühen 20. Jahrhunderts (1. Teil) und umfassend nach geltendem Verfassungsrecht der Bundesrepublik beleuchtet worden. Von historischen Rechtsinstituten "sui generis" in Gestalt des Ausnahme- und Exekutuionsrechts abgesehen [1], die im Bonner Grundgesetz keine gleichartigen Nachfolger gefunden haben, konnten die innerstaatlichen Betätigungen der Streitkräfte als Wahrnehmung von Aufgaben allgemeiner Gefahrenabwehr im "materiell-polizeilichen" Zuständigkeitsbereich qualifiziert werden [2].

Der somit möglich erscheinende Schluß [3] vom Inbegriff aller sachlichen Einzelkompetenzen [4] der als "Streitkräfte" verfaßten Einrichtungen [5] auf eine dahinterstehende materielle A u f g a b e (i.w.S.) [6] der Streitkräfte auch für den I n n e n b e r e i c h des Staates ist jedoch erst im Anschluß an eine Auseinandersetzung mit den verfassungstheoretischen und dogmatischen Deutungen einer derartigen "Doppelaufgabe" [7] möglich.

---

1) vgl. oben 1. Teil, 3. Absch. B,C; dazu eingehend Kroß, S. 20 ff, 110 ff; Parche, S. 43 ff, 70 ff, 93ff.
2) vgl. Schlußfolgerungen am Ende jeweils 1.Teil, 3. Absch.; 2.Teil, 2.-4. Absch.; auch Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 25.
3) vgl. dazu oben Einführung zu B; 1.Teil, 2. Absch., grundsätzlich der Ansatz bei Lepper, S. 19-51.
4), 5) 6) zum organisatorischen, formellen und materiellen Begriff der Streitkräfte oben 1. Teil, 1. Absch. insb. D III; v. Unruh, VVDStRL 26 (1968), 171; Parche, S. 18-21.
7) zum Streitstand 1.Teil, 2. Absch. A,E; auch Hoffmann, S. 109 f. m.w.N.

Nur eine auch dogmatisch schlüssige Deutung und Legitimation einer "militärischen" Aufgabe (i.w.S.) im Bereich allgemeiner polizeilicher Gefahrenabwehr im Innern, die sich als e i g e n e Funktionsausübung darstellt und gleichwohl in rechtsstaatlich vertretbarer Weise mit gleichartigen Aufgaben der Polizei zu "konkurrieren" [1] vermag, könnte Ausgangspunkt des Versuchs sein, das Wesen des "Militärischen" in einem umfassenden "materiellen Begriff"[2] der Streitkräfte zu erfassen.

1. Abschnitt: Deutung und Legitimation einer "Aufgabe" (i.w.S.) der Streitkräfte im Innern:

Die These dieser Arbeit [3] zur "Doppelaufgabe" der Streitkräfte, wonach letztere neben der Landesverteidigung auch Aufgaben allgemeiner Gefahrenabwehr in eigenständiger Funktionsausübung im Staatsinnern wahrnehmen, ist in ihrem ersten Teil (=Rechtsnatur der Aufgabe) hinsichtlich der Einzelkompetenzen im wesentlichen bewiesen. Ob mit diesen Einzelkompetenzen letztlich aber ein eigener A u f t r a g (Aufgabe i.w.S.) der Streitkräfte für den Innenbereich korrespondiert, hängt nicht zuletzt davon ab, ob dogmatisch gesehen "militärisches" Handeln im Innern nicht lediglich als u n s e l b s t ä n d i g e Wahrnehmung fremder (=polizeilicher) Kompetenzen anzusehen ist [4].
Selbst wenn allerdings eine selbständige Funktionsausübung durch Streitkräfte nach der These dieser Arbeit auch im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr angenommen werden könnte, wäre noch unsicher, ob selbständiges Streitkräftehandeln im Innern insoweit nicht doch auf quasi-kriegsvölkerrechtliche Wurzeln, z.B. in Gestalt des Staatsnotrechts zurückgeführt werden müßte [5].

---

1) zur Frage der"Aufgabenkonkurrenz" oben 1.Teil,2.Absch D I,II.
2) zum Problem oben 1.Teil,2.Absch. D II 2; Parche,S.21 mit Fn.19;auch Lepper, S.19,30;Lehnguth,S.7,10,25 f.
3) oben 1.Teil,2.Absch. A II;Ansätze auch bei v.Mangoldt-Klein,zu Art. 87a Anm. V 4 a und b (S. 2321 f).
4) zu dieser Konsequenz der h.M.-z.B.bei Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87 a Rdn. 25.
5) vgl. etwa Kroß,S. 19, jetzt Fiegers, S. 125 ff.

A

A. Inneneinsatz als nur unselbständige Funktionsausübung der Streitkräfte in einem fremden Aufgabenbereich:

Im Hinblick auf die im 19. Jahrhundert voranschreitende funktionelle Verselbständigung [1] von "Streitkräften" und "Polizei" liegt es nahe, mit Hilfe der Rechtsinstitute "Requisition" und "Amtshilfe" den Nachweis zu versuchen, daß Verwendungen von Streitkräften im Inneren stets nur als Erfüllung materiell polizeilicher Aufgaben anzusehen sind [2] - und zwar in einer für die Streitkräfte unselbständigen Funktionsausübung.

I. Unselbständige Wahrnehmung materiell-polizeilicher Kompetenzen im Hinblick auf das Rechtsinstitut "Requisition":

Die bereits z.Zt. des Ersten Weltkrieges verbreitete Ansicht [3], daß im Hinblick auf die in dieser Arbeit behandelten Einsätze der Streitkräfte zu "administrativen Zwecken" i.S. Art. 66 Abs. 2 BRV jegliche Tätigkeit im Innern als Erfüllung polizeilicher Aufgaben (in unselbständiger Funktionsausübung) zu deuten sei, hat sich hartnäckig bis auf den heutigen Tag auch im neuzeitlichen Schrifttum gehalten [4]. Vielfach wurde und wird schon unter Berufung auf F o r m und V o r a u s s e t z u n g der "Requisition" [5] (Hilfeersuchen) der innerstaatliche Einsatz von Streitkräften als materiell-polizeiliche Tätigkeit eingestuft. Bereits die historischen Anhänger [6] dieser Ansicht gehen davon aus, daß die angeforderten Streitkräfte nur die Aufga-

---

1) dazu oben 1. Teil, 2. Absch. D II.
2) eingehend zu dieser Frage Lepper, S.30-34 m.w.N.; oben 1. Teil, 2. Absch. A I.
3) vgl.z.B. Moebius, S. 4; v. Calker, S.10; Wolzendorff, Verw.Arch. 22 (1914), 538 f, 542.
4) das folgt stets nur mittelbar aus der verfolgten Grundkonzeption;z.B. Schüle,JZ 1955,468 f;Hoffmann, S.109 f;Parche,S.184 ff,187;Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.25,54 ff,125f.
5) z.B. oben 1. Teil, 2.Absch. D I 2;auch Wilfing,S.193 ff; Kroß, S. 47 ff.
6) z.B.v.Calker,S. 11 f,16f,19; jetzt ähnliche Keidel, S. 98 ff, 114 ff.

ben der anfordernden Zivilbehörde (z.B. Polizei) "unterstützen" könnten, n i c h t aber eigene Kompetenzen wahrnehmen dürften. Diese Auffassungen legen stillschweigend als e i n z i g e n Auftrag der Streitkräfte den der Landesverteidigung zugrunde und argumentieren von diesem Standpunkt aus [1]. Die zu dieser Streitfrage noch erforderlichen, weiteren Anmerkungen sollen vorerst zurückgestellt werden. Zunächst ist lediglich zu erörtern, welche Unterstützung die besagte Ansicht durch das Rechtsinstitut der "Requisition" erhalten könnte:

Faßt man das mehrfach erörterte Rechtsinstitut "Requisition" genauer ins Auge, so will schon nicht einleuchten, inwieweit aus den V o r a u s s e t z u n g e n einer Ermächtigung zum Tätigwerden der Streitkräfte in Gestalt der Requisition auf die Rechtsnatur der wahrzunehmenden Aufgaben (als "polizeilich") geschlossen werden müßte [2]. Wenn überhaupt, so läßt sich die "materiell-polizeirechtliche" Natur der von den Streitkräften auf Anforderung in einem Einsatz ausgeübten Tätigkeit aus der allgemeinen s t a a t s r e c h t l i c h e n Regel ableiten, daß keine Gebietskörperschaft außerhalb ihres Gebietes handlungsfähig ist und Hoheitsgewalt ausüben kann [3]. Mangels institutioneller Eingliederung in die Landesexekutive bedarf es daher in den Requisitionsfällen des heutigen Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG der Rechtsfigur der "Organleihe" [4], um das im Einsatzland geltende Polizeirecht auch durch die Streitkräfte(als organisatorischem Teil der Bundesexekutive)ausüben zu lassen. Daraus läßt sich aber nicht weitergehend folgern, daß der Rechtsgedanke der "Requisition" insgesamt über diesen Spezialfall hinaus für weitere Einsätze der Streitkräfte im Innern mit der Konsequenz herangezogen werden

---

1) dazu bereits oben 1.Teil,2.Absch. A I,C I 2; jetzt auch Parche,S.184 ff gegenüber S. 187.
2) zu dieser Kritik vgl. Lepper, S. 33 f.
3) von völkerrechtl.Konflikten abgesehen;vgl.zur h.M. etwa Drews-Wacke,7.Aufl. S.505;folgend Keidel, S. 99 f.
4) Dierske,Polizeihoheit, S.23 f;oben 2.Teil,4.Absch. D. I 1, 2.

A

könnte, daß die Streitkräfte im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr nicht auch in Erfüllung einer e i g e n e n Aufgabe (i.w.S.) zu handeln vermöchten. Eine Unterstützung von Zivilbehörden bei der Erfüllung deren (polizeilichen) Aufgaben hat schon im Hinblick auf die Tätigkeiten der Streitkräfte "zu administrativen Zwekken" im 19. Jahrhundert nicht ausgeschlossen, daß die gleiche Tätigkeit (typisierter Gefahrenabwehr) von den Streitkräften auch kraft eigenen Rechts und als im weiteren Sinne "militärische" Aufgabe bewältigt werden durfte [1].

Damit ergeht das Requisitionsersuchen grundsätzlich ohne Rücksicht auf eine mögliche "konkurrierende" Aufgabe der Streitkräfte lediglich in Erfüllung der einer zivilen Stelle (Gliedstaat/Polizeibehörde) obliegenden Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung in ihrem Aufgabenbereich aufrecht zuerhalten [2]. Nicht anders ist der Sachverhalt im heutigen Recht der "Anforderung" (Art. 35 Abs. 2/91 Abs. 1 GG) zu beurteilen [3]: Mit der "Requisition"(bzw. Anforderung) als auslösendem Moment vermögen die Polizeibehörden lediglich darüber zu entscheiden, ob und inwieweit die Streitkräfte als Mittel zur Durchführung der den Zivilbehörden selbst obliegenden Aufgaben eingesetzt werden sollen. Dabei ist Lepper [4] insoweit zu folgen, wenn er an dieser Stelle ausführt, daß von der Gestaltung der V o r a u s s e t z u n g e n militärischen Einschreitens nicht auf den funktionellen Charakter der zu bewältigenden Aufgabe geschlossen werden könne.

Die Bedeutung der "Requisition" liegt dogmatisch daher darin, den Streitkräften nicht auch noch die Möglichkeit

---

1) oben 1.Teil,3.Absch.A, auch 2.Absch. D I 2, Kroß, S.6-19.
2) eingehend dazu bereits Wilfing, S. 193 ff.
3) dazu vgl. Hoffmann, S. 89; Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10, S. 136 a, 163 f.
4) Streitkräfte, S. 33 f.

in der Hand zu belassen, die tatbestandlichen Voraussetzungen ihres eigenen Einschreitens zugunsten primär verantwortlicher, anderer Kräfte selbst zu bestimmen. Die Requisition ist somit lediglich notwendige "rechtsstaatliche Bedingung" [1] für das Eingreifen der Streitkräfte im Innern geworden, soweit der Gesetzgeber nicht ausnahmsweise ein requisitionsloses (eigenständiges) Einschreiten erlaubt. Für den Charakter der Tätigkeit, zu deren Unterstützung die Streitkräfte um Hilfe gebeten werden, ist aber letztlich nicht einmal erheblich, ob die "Requisition" ihrerseits als zivile oder militärische Kompetenz ausgestaltet ist, d.h. von einer Zivilstelle oder von militärischer Seite ausgesprochen werden darf.

Es bleibt somit festzuhalten, daß die "Requisition" (Anforderung) als R e c h t s i n s t i t u t nichts darüber auszusagen vermag, ob und inwieweit innerstaatliche Betätigungen der Streitkräfte im Bereich allgemein – polizeilicher Gefahrenabwehr insgesamt als lediglich unselbständige Wahrnehmung "materiell-polizeilicher" Kompetenzen unter Ausschluß einer eigenen (materiellen) Aufgabe der Streitkräfte anzusehen sind. Die "Requisition" besitzt auch noch heute ihre entscheidende rechtsstaatliche Funktion darin, das Recht der Streitkräfte zum selbständigen (requisitionslosen) Einschreiten zu begrenzen [2]. Entsprechende rechtsstaatliche Sicherungen kennt auch das geltende Verfassungsrecht bei der Katastrophenbekämpfung (Art. 35 Abs. 2 GG), leider nicht mehr in Fällen des "Inneren Notstandes" (Art. 87 a Abs. 4 GG) [3].

---

1) Lepper, S. 34; vgl. auch Parche, S. 45 i.V.m.S.177 f.
2) Lepper, S. 34 f sieht das Rechtsinstitut durch die Bestimmungen des zentralistischen Ausnahme- u. Bundesexekutionsrechts als abgelöst an.
3) zu dem historischen Requisitionsrecht der Gliedstaaten des Deutschen Bundes oben 1. Teil, 3. Absch. B II 1; auch Parche, S. 45 i.V.m. S. 177 f.

A

II. Unselbständige Wahrnehmung materiell-polizeilicher Kompetenzen im Hinblick auf das Rechtsinstitut "Amtshilfe":

Als die Streitkräfte im Vollzug der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung bei der Unterstützung ziviler Stellen nicht mehr als deren u n s e l b s t ä n d i g e s Hilfs- oder Vollstreckungsorgan in Erscheinung treten konnten [1], fehlte es nicht an Versuchen [2], den Inneneinsatz der Streitkräfte im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr mit Hilfe des verwaltungsrechtlichen Instituts der "Amtshilfe" als (unselbständige)"militärische" Funktionsausübung zu qualifizieren.

1. Der Begriff der "Amtshilfe":

Unter "Amtshilfe" versteht man die"Tätigkeit einer Behörde, ... die diese auf Ersuchen einer anderen Behörde vornimmt, um die Durchführung der Aufgaben der ersuchenden Behörde zu ermöglichen oder zu erleichtern" [3]. Amtshilfe scheidet begrifflich aus bei einem Weisungsverhältnis der Behörden untereinander und wenn die "Amtshilfeleistung" nicht im Einzelfall erbracht werden soll. Deshalb ist Amtshilfe insbesondere nicht bei gesetzlicher Ermächtigung zur Erfüllung einer eigenen Aufgabe der mitwirkenden Behörde (d.h. hier der Streitkräfte) gegeben [4].
Gegenstand der Amtshilfe kann jede Art von Leistung sein, soweit sie im denkbaren Zusammenhang mit den Aufgaben der nachsuchenden Behörde stehen [5]. Es können demnach Leistungen sein, zu denen der ersuchenden Behörde die rechtlichen oder die sachlichen Mittel fehlen, z.B. die

1) dazu oben 1.Teil,3.Absch.AIV;auch Kroß,S. 40.
2) vgl.etwa Haldy,S.23;Heckel,Wehrverfassung,S.55;Moebius, S.18; dazu kritisch Lepper, S. 31 f.
3) Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.35 Rdn.1;zu Einz. auch §§ 32-34 SchlHLVwG; § 4 E VwVfG 1973.
4) vgl. Hofer,NZWehrr.1973, 4, 7 ff; auch§ 4 II 2 E VwVfG 1973, insb.Hans J.Wolff,VwR II(3),§ 77 VI b 5 (S.119).
5) vgl.Forsthoff,VwR I,S. 103f;für die Requisition i.S. § 17 I 1 WehrG 1921 vgl. Liepmann, S. 61 f.

Befugnis unmittelbaren Zwang anzuwenden oder die zum Vollzug erforderlichen Organe [1]. Demnach muß Amtshilfe selbst dann zulässig sein, wenn es darum geht, die ersuchte Behörde zu schlicht hoheitlichen (nicht fiskalischen) Hilfstätigkeiten [2] zu veranlassen.

2. "Gesteigerte Amtshilfe" im Hinblick auf die Betätigung der Streitkräfte im polizeilichen Kompetenzbereich:

So sehr die Streitkräfte selbst als ersuchte Stelle verpflichtet sein mögen, Amtshilfe zu leisten [3], so zweifelhaft erscheint es jedoch, die für die Amtshilfetätigkeit bei den Streitkräften benötigte Zuständigkeit zur Ausführung der infrage stehenden polizeilichen Aufgaben den Kompetenzen der ersuchenden Stellen (Gliedstaaten/Polizei) zu entnehmen und sie als auf die ersuchten Streitkräfte übertragen anzusehen: Denn die Zulässigkeit der Maßnahmen, die durch Amtshilfe bewirkt werden sollen, richten sich wohl nach dem Recht der ersuchenden (zivilen) Stelle und werden dieser auch zugerechnet [4], die D u r c h f ü h r u n g der Amtshilfe aber hat sich nach dem für die ersuchte Stelle (Streitkräfte) geltenden Recht zu richten [5], muß also bereits im Hinblick auf deren Zuständigkeiten gesetzlich zulässig sein [6].

Immerhin ließe sich noch argumentieren, daß die Streitkräfte zur Mitwirkung bei der Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Wege der Amtshilfe n e b e n der Polizei zwar nicht verpflichtet, aber doch b e r e c h t i g t sein könnten [7]. Diese Argumentation könnte sich im Hin-

---

1) vgl.den Katalog in § 5 I EVwVfG 1973;zu den Besonderheiten der Vollzugshilfe vgl.§ 25 E BePolG(1975); Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I(1975), S. 98 f.
2) vgl.Moll,DVBl.1954,698;zurückhaltend Hofer,NZWehrr 1973, 3 f;a.A. Lepper,S. 31; auf die Besonderheiten gerichtlicher "Rechtshilfe" braucht hier nicht eingegangen zu werden.
3) vgl.Art.7 WRV,Art.35 I GG;§ 4 I E VwVfG 1973;
4) vgl.Hans J.Wolff,VwR II(3),§ 77 VI c (S.120).
5) vgl. § 7 I,II E VwVfG 1973;Hofer,NZWehrr 1973,7 f; Modifikationen dieses Grundsatzes finden sich nur bei der "Organleihe"-vgl.Einwag-Schoen,BGSG §4 Rdn.18,20.
6) andernfalls wäre sie aus "rechtlichen Gründen" zur Amtshilfe nicht in der Lage;vgl.§5 II1 E VwVfG 1973; § 33 II1 SchlH LVwG;insgesamt Badura, in Erichsen-Martens,Allgem.VwR,S.264.
7) dazu Moll,DVBl.1954,698 f.

blick auf die im historischen Teil dieser Arbeit vorgenommene Analyse ergeben, wonach selbst die erbetenen Amtshandlungen zum Schutze öffentlicher Sicherheit und Ordnung noch innerhalb des traditionellen Amtsbereichs der Streitkräfte bei innerstaatlicher Betätigung gelegen haben [1].

Immerhin wäre nach diesem Argumentationsmodell denkbar, daß das Zusammenwirken ziviler und militärischer Vollzugskräfte zur Erfüllung p o l i z e i l i c h e r Aufgaben ohne Änderung der allgemeinen Zuständigkeitsordnung und damit ohne zusätzliche Gesetzesermächtigungen schon über Amtshilfegrundsätze hätte abgewickelt werden können [2]. Doch läßt sich nicht mehr sagen, daß in den Fällen rechtlich relevanten Handelns es dann noch im Bereich des rechtlichen Könnens der Streitkräfte als ersuchter Stelle liegen würde, außerhalb des Amtsbereichs der Verteidigung konkrete E i n g r i f f e in die Rechtssphäre des Bürgers vorzunehmen, wenn nicht eine gesonderte g e s e t z l i c h e Ermächtigung dazu vorläge [3].

Ob eine derartige Fallgestalltung begrifflich noch als "gesteigerte Amtshilfe" und nicht besser als ein "aliud" [4] zu bezeichnen ist, wird nicht einheitlich beantwortet - kann in der Sache aber dahinstehen. Denn in jedem Falle ist eine v e r f a s s u n g s r e c h t l i c h e Ermächtigung für hoheitliche "Amtshilfehandlungen" zu fordern [5]. Werden jedoch hoheitliche"Amtshilfehandlungen" durch Gesetz begründet, so berühren sie die Amtshilfe-Grundsätze bei streng begrifflicher

---

1) zu den Fragen der "Aufgabenkonkurrenz" von Polizei u. Streitkräften oben 1. Teil, 2. Absch. D I, 3.Absch. A.
2) zu diesem Problem Forsthoff, VwR I, S. 104.
3) so Hofer, NZ Wehrr. 1973, 10; Moll, DVBl. 1954,699; problematisch erscheint danach eine nicht sondergesetzlich geregelte Vollzugshilfe.
4) so Forsthoff,VwR I, S.104;Hofer,NZWehrr.1973, 4,8; wohl a.A. Lepper,S. 32;vgl.auch Scheuner, 3.Hearing, S.63.
5) vgl.Bernet-Groß,HSOG,§ 2 Anm.5(fürArt.35 II/IIIGG); fraglich daher die Zulässigkeit der einfachen Mitwirkungsrechte der Streitkräfte-oben 2.Teil,1.Absch. C III 3 .

Betrachtung bereits nicht mehr [1]. Als "gesteigerte Beistandspflicht" widersprechen sie aber auch kaum Amtshilfegrundsätzen herkömmlicher Art: Denn Beistandspflichten, deren Vollzug mit hoheitlichen Eingriffen verbunden sind, können weder durch ein Amtshilfeersuchen, noch durch jene Vorschriften der Verfassung legitimiert werden, in denen lediglich der allgemeine Grundsatz zur Amtshilfe statuiert ist [2] (Art. 7 WRV, Art. 35 GG).

Die im übrigen unbestrittene allgemeine Verpflichtung der Streitkräfte zur Amtshilfe [3] vermag demnach niemals den Aufgabenkreis der Streitkräfte und die bestehenden gesetzlichen Zuständigkeiten auf den erörterten Kreis polizeilicher Kompetenzen z u e r w e i t e r n [4].

War daher das Recht der Streitkräfte zur Ausübung polizeilicher Kompetenzen mit Eingriffsbefugnissen mit Amtshilfegrundsätzen allein nicht zu erklären [5], so mußte der verfassungsändernde Gesetzgeber von 1968 grundlegend neu den Anforderungsfall des Art. 35 Abs.2 GG(mit der Möglichkeit zu hoheitlichen Eingriffen im Vollzug einer Katastrophenbekämpfung)in die Verfassung aufnehmen. Sicherlich knüpfen alle Fälle von Anforderung (auch Art. 91 Abs. 1 GG) in ihrer Grundvorstellung an den Rechtsgedanken der Amtshilfe des Art. 35 Abs. 1 GG an, weil "gewisse Folgen für die Rechts- und Organstellung der angeforderten Kräfte den gleichen Regeln unterworfen sind wie bei der Amtshilfe" [6]. Im übrigen handelt es sich jedoch im Falle des Art. 35 Abs. 2

---

1) insoweit zählt die "Vollzugshilfe" nicht mehr zur reinen "Amtshilfe"-dazu Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I(1975),S.99.
2) insgesamt bei Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.35 Rdn.1;W.Mayer,Polizei 1973,273;Dierske,Wehrkunde 1963, 295.
3) Einz.bei Hofer,NZWehrr 1973,6;allerdings sollen nach der Begründung zum § 1 E VwVfG (BT-Drucks.VII/910,S. 32f)militärische Kommandobehörden nicht zum Behördenbegriff i.S. § 1 E VwVfG 1973 zählen.
4) vgl.Hoffmann,S.89f;Kroß,S.40;Keidel,S.83;ähnlich auch Wöhrle,S.26.
5) insoweit zutreffend Lepper,S.32.
6) Keidel,S.99,102 f(im Hinblick auf Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog,GG 1966/1970,zu Art.91 Rdn.5).

A

GG um eine den Grundsätzen der historischen Requisition in § 17 WehrG 1921 folgende Einsatzermächtigung jenseits des bisherigen Aufgabenkreises der Verteidigung i.S. Art. 87 a Abs. 1 GG.

Die Charakterisierung der Anforderungsregelung zumindest des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als "spezielle Normierung" der in Art. 35 Abs. 1 GG allgemein geregelten Amtshilfe [1] trifft daher den Kern des dogmatischen Problems nicht genau: Die besagte Ansicht läßt nicht klar hervortreten, daß es für die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch die Streitkräfte in den Fällen des Katastrophenschutzes einer "speziellen Ermächtigung zu einer gesteigerten Beistandspflicht" [2] bedurfte, womit diese Sonderregelung als "aliud" bereits aus dem Bereich allgemeiner Amtshilfe heraustritt.

Damit ist festzuhalten, daß Grundsätze allgemeiner oder gesteigerter Amtshilfe für sich gesehen weder Betätigungen der Streitkräfte in Bereichen allgemein - polizeilicher Gefahrenabwehr legitimieren können, noch den Nachweis ermöglichen, daß militärische Betätigungen im polizeilichen Kompetenzbereich schlechthin nur in unselbständiger Funktionsausübung erfolgen [3]. Vielmehr sprechen die verfassungsrechtlich gesondert geregelten Ermächtigungen zu requisitionslosem Einschreiten in Art. 87 a Abs. 3, Abs. 4 und Art. 35 Abs. 3 GG - auf die sich Amtshilfegrundsätze nicht übertragen lassen [4] - eher für als gegen eine eigenständige "militärische" Funktionsausübung der Streitkräfte im Bereich allgemein- - polizeilicher Gefahrenabwehr.

---

1) z.B. Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10, S. 163; C. Arndt, DVBl. 1968, 729; wohl auch Evers, AÖR 91 (1966), 40 f.
2) Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 35 Rdn. 1.
3) i.E. auch Lepper, S. 32 (dessen militärische Funktion der Streitkräfte jedoch allein v. der kriegsvölkerrechtl. Kombattantenabwehr her bestimmt wird - vgl. S. 50 f.).
4) Bernet-Groß, HSOG, § 2 Anm. 5 ordnet demgegenüber Art. 35 III GG der "Amtshilfe" zu.

B. Inneneinsatz als selbständige Funktionsausübung der Streitkräfte im eigenen Aufgabenbereich:

Lassen sich somit zwar keine dogmatisch überzeugenden Argumente für eine lediglich unselbständige Funktionsausübung der Streitkräfte im materiell-polizeilichen Kompetenzbereich finden, so ist andererseits doch zweifelhaft, ob die im Laufe der Zeit zum Nachweis rechtmäßigen Tätigwerdens der Streitkräfte im Innern verfolgten Theorien [1] - insbesondere hinsichtlich eines "Staatsnotrechts" [2] - heute noch als dogmatischer Ansatz für die Frage nach einer e i g e n s t ä n d i g e n Funktionsausübung der Streitkräfte im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr herangezogen werden können.

I. Inneneinsatz und Waffengebrauch unter Umgehung des rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehaltes:

Solange Inneneinsätze der Streitkräfte bis zum Erlaß des Wehrgesetzes 1921 im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr ("zu administrativen Zwecken") noch nicht formell gesetzlich geregelt waren [3], mußte bei Einsätzen im Zusammenhang mit Eingriffen in den Rechtskreis des Bürgers einerseits das grundsätzliche Recht zu einem selbständigen "militärischen" Einschreiten in diesem Bereich, zum anderen die ein derartiges Recht voraussetzende Frage des administrativen Waffengebrauchs mit anderen Erwägungen gerechtfertigt werden [4]. Die dem Verfassungsvorbehalt vielfach genügenden Ermächtigungen der Streitkräfte im Recht des Ausnahmezustandes und der

---

1) behandelt z.B. bei Wilfing, S.169 ff; Gesamtkritik bei Jess-Mann, S. 38-45.
2) vgl. Hinweis bei Kroß, S.19 mit Fn.1; Parche, S.61 f; zum Begriff Siegers, S. 34 f; im übrigen unten B II 3.
3) dazu oben 1. Teil, 3. Absch. A, insbesondere I 2; insgesamt Jess-Mann, S. 28 ff, 32-42; Kroß, S.6-19.
4) die Reichweite des Problems wurde vielfach nicht erkannt; vgl. E.R. Huber, Geschichte IV, S. 595 ff; Kroß, S. 15 ff; Parche, S. 57, 83.

B

Bundesexekution waren bis in das frühe 20. Jahrhundert hinein jedenfalls als Rechtsinstitute "sui generis" mit weitgehend verfassungspolitischer Zielsetzung von den besagten Einsätzen im polizeilichen Kompetenzbereich zu trennen und insweit nicht zu berücksichtigen[1]. Immerhin wurden "allgemeine Rechtsgrundsätze" wie der des S e l b s t e r h a l t u n g s r e c h t s des Staates vielfach für alle Einsatzfälle unterschiedslos als Rechtfertigung einer eigenen Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte im Staatsinnern herangezogen[2].

Die im einzelnen für eine Rechtfertigung requisitionslosen Einschreitens der Streitkräfte im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr nicht mehr relevanten und daher auszulassenden Theorien zielten gemeinsam darauf ab, den ausdrücklich in Art. 36 S. 2 preuß VU 1850 verankerten Gesetzesvorbehalt für ein selbständiges, hoheitliches Streitkräftehandeln "zu administrativen Zwecken" zu umgehen: Neben dem genannten Selbstverteidigungsrecht des Staates auf gewohnheitsrechtlicher Grundlage und verwaltungsrechtlichen Selbstverteidigungsrechten wurde insbesondere auf allgemeine Notwehr- und Nothilfegrundsätze zurückgegriffen[3]. Derartige Grundsätze hatten zuletzt noch bis zum Erlaß des UZwGBw im Jahre 1965 eine begrenzte Geltungskraft, worauf im einzelnen eingegangen wurde[4]. Das mit gleichen Erwägungen gerechtfertigte Waffengebrauchsrecht "zu administrativen Zwecken" wurde bereits vor dem I. Weltkrieg kritisiert und die Forderung nach einer formell gesetzlichen Er-

---

1) vgl.oben 1.Teil,3. Absch. A I 1, II 1, B II 6,III 3, C I, II;auch Lepper,S.48(Abgrenzung Objektschutz zu staatsrechtl.Notstand);Kroß,S.41,110(im Verhältnis § 17 WehrG 1921 zu Art.48 II WRV).

2) dazu bei E.R.Huber,Geschichte IV,S.600;auch Romen-Rissom,S.103 f;G.Jellinek, Staatslehre, S. 255 ff.

3) zur Kritik insgesamt Jess-Nern,S.38ff,46,59 ff;Kroß, S.48 mit Fn. 5. Zu Einz. etwa O.Mayer, VwR I, S.290, 296 f; v. Reinhardt, S. 67 ff; zum Einschreiten "kraft Natur der Sache" bei E.R. Huber, Geschichte IV, S. 598 ; oben 1. Teil, 2. Absch. D I 2,3. Absch. A I 2.

4) oben 2.Teil,1.Absch. CIII 1;auch in der Weimarer Republik oben 1.Teil, 2. Absch., A I 2 d.

mächtigung erhoben [1].

Im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr durch Streitkräfte im Innern erwies sich lediglich die Lehre von der "Anstaltspolizei" [2] als nachhaltig: Sie diente u.a. auch zur Rechtfertigung militärischer Tätigkeiten allgemein-polizeilicher Art im Garnisonsort ("historischer G a r n i s o n s w a c h d i e n s t") [3]. Nach dieser u.a. auch auf Fleiner [4] zurückgehenden Lehre von der Anstaltspolizei sollen die Organe einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit allen zur Verteidigung des Anstaltsbetriebs erforderlichen Befugnissen und Zwangsmitteln ausgestattet sein, wobei diejenigen Anstalten, die (wie die Streitkräfte) eigene Zwangsmittel besitzen, diese auch unmittelbar durch die "Anstaltspolizei" ausüben dürfen [5].

Als einziger Fall der Zulassung einer derartigen Anstaltspolizeigewalt kann heutzutage die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten nach Art. 40 Abs. 2 GG im Bereich des Bundestagsgebäudes angesehen werden [6]. Im übrigen erscheint es jedoch zweifelhaft, die im Interesse der Tätigkeit von Behörden entwickelte Lehre von der "Anstaltspolizei" ohne verfassungsgesetzliche Ermächtigung als Ausgangspunkt einer mehr oder weniger umfassenden Zuständigkeit der Streitkräfte zur allgemeinen Gefahrenabwehr - z.B. hinsichtlich des zivilen Objektschutzes - betrachten zu wollen. So wurde auch im Hinblick auf den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes für alle Eingriffe in den Rechtskreis unbeteiligter Dritter (jenseits des internen Anstaltsbetriebs) die Lehre von der "Anstaltspoli-

---

1) vgl. Wilfing, S. 11f, 171ff; Moebius, S. 46; Einz. auch bei Jess-Mann, S. 40 f.
2) dazu Fleiner, S. 330ff; v. Reinhardt, S. 53; Moebius, S. 31; Maier, VerwArch 39 (1934), 276; oben 1. Teil, 3. Absch. A II.
3) oben 1. Teil, 3. Absch. A II.
4) Institutionen, S. 330 f.
5) vgl. Liepmann, S. 43; zum Zwangsmitteleinsatz im Garnisonswachdienst zurückhaltend Wilfing, S. 162f, 165ff; insges. kritisch Lepper, S. 45f, 101ff; Schneider, S. 60ff, 102ff; Jess-Mann, S. 46 f.
6) vgl. dazu Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 34 f.

zei" von der überwiegenden Dogmatik [1] abgelehnt.

Zwischenzeitlich hatte der einfache Gesetzgeber durch § 17 Abs. 2, S.2, 2. Alt.WehrG 1921 [2] immerhin die umfassenden Befugnisse des Garnisonswachdienstes auf die Selbstverteidigungsrechte der Streitkräfte beschränkt und später auch das Waffengebrauchsrecht durch eine (auf § 37 Abs. 1 des Wehrgesetzes v. 21.5.1935 [3] zurückgehende) Verordnung [4] weitgehend normativ geregelt. Diese Regelungen können aber ebenfalls wie das UZwGBw v. 12.8.1965 nicht die grundlegenden verfassungsrechtlichen Ermächtigungen für hoheitliches Handeln der Streitkräfte im materiell-polizeilichen Kompetenzbereich schlechthin sein [5]. Sie verleihen den Streitkräften lediglich eine "Sonderpolizeigewalt" [6] im Rahmen des Selbstschutzes, dokumentieren darüberhinaus aber keine eigenständige "militärische" Funktionsausübung zum Zwecke allgemein - polizeilicher Gefahrenabwehr im Innern.

II. Inneneinsatz auf der Grundlage des "monarchischen Prinzips" [7] vorkonstitutioneller Prägung:

Die Dogmatik begnügte sich somit noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts vielfach mit dem Ausweg, selbständiges Einschreiten der Streitkräfte im Bereich allgemein - polizeilicher Gefahrenabwehr als "anderweitig unzweifelhaft gegeben" [8] vorauszusetzen und mußte insoweit materiell-polizeiliche Betätigungen der Streitkräfte auf den Gedanken des staatlichen Selbstschutzes

---

1) vgl.etwa Forsthoff,VwR I,S.453ff,503ff;Lepper,S.45; H.H.Scupin,S.104;Brunkow,S.32f,122f;unklar Lehnguth, S.78;gegen die Zuordnung der Streitkr.zum Anstaltsbegriff z.B.Franck,DVBl.1957,151-153 m.w.N.
2) dazu oben 1.Teil,3.Absch. A II 2;auch Lepper,S.45 Fn. 152; Kreß, S.98,102 ff
3) RGBl. I, S.609.
4) VO vom 17.1.1936 (RGBl. I, S. 39).
5) ähnlich Brunkow, S. 33 f.
6) für den Fall des UZwGBw oben 2.Teil,1.Absch. CIII 2; auch Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.46 ff
7) vgl.Einz. beiE.R.Huber,Geschichte I,S.651;Parche, S. 65 ff, 188.
8) Laband,DJZ 1914,Sp.189;auch O.Mayer,VwR I,S.309;dazu Jess-Mann, S.31 mit Fn. 21, 23.

reduzieren. Danach wird als notwendiger Zweck des Staates angesehen, neben der Abwehr bewaffneter Angriffe von außen auch Angriffe aus dem Innern abzuwehren [1]. Dieser innerstaatliche Selbstschutz als "subjektive Befugnis" [2] des Staates und seiner Organe würde zwar selbständiges Handeln von Streitkräften im Innern zulassen, würde es zugleich aber von einer materiell-polizeilichen Funktionsausübung weg und hin zu Betätigungsweisen "sui generis" (im Ausnahmerecht) oder gar quasi-kriegsvölkerrechtlicher Natur rücken.

1. Innerstaatlicher Selbstschutz und Hoheitsgewalt des Monarchen:

Das Recht zum innerstaatlichen Selbstschutz knüpft nicht unmittelbar an das zwischen Völkerrechtssubjekten bestehende Selbstverteidigungsrecht (nach außen) an, besitzt aber mit diesem zusammen eine gemeinsame Wurzel in der durch den Monarchen in vorkonstitutioneller Zeit verkörperten Souveränität des Staates [3]. Noch in konstitutioneller Zeit finden sich Belege dafür - z.B. im Gedanken des Bundes und des Bundeszweckes, wie er in Art. 2 Deutsche Bundesakte v.8.6.1815 [4] seinen Ausdruck fand [5]. Wenn danach der Bundeszweck, ausgedrückt in der Formel des Schutzes der "äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands", den Einsatz der Streitkräfte im Innern erforderte, so war seinerzeit ein derartiger Einsatz durch die Bundesgewalt gedeckt, weil diese dem Umfang nach mit dem Bundeszweck identisch war [6].

Doch kann mit dieser allumfassenden Kompetenz der innerstaatliche Einsatz der Streitkräfte in den n i c h t

---

1) vgl.G.Jellinek,StL,S.255f;folgend Kroß,S.1,19 oben 1.Teil,2.AbschBl,C;speziell auch E.R.Huber,Geschichte IV, S. 598.
2) Siegers, S. 34.
3) zum Souveränitätsgedanken vgl.Kriele,StL,S.56ff;zum völkerrechtlichen und innerstaatlichen "Staatsnotrecht" vgl.etwa Simon,S.205f m.w.N.;Speidel,S.86;kritisch Siegers,S. 115f;für das GG ablehn.Hamann,RiA 1959,1.
4) Text bei Huber, Dok. I, S. 75 f.
5) Einz.bei E.R.Huber,Geschichte I,S.543 ff,556ff, 640 ff,753 ff; Parche, S. 43.
6) vgl.E.R. Huber,Gesch. I,S.595 f;folgend Parche, S. 43, 67.

B

g e s e t z l i c h geregelten Fällen [1] nur unbefriedigend legitimiert werden. Die eigentliche Grundlage des Gedankens vom innerstaatlichen Selbstschutz mußte letztlich in der Hoheitsgewalt des Monarchen als "vorverfassungsrechtlicher Grundtatsache" [2] gesehen werden, wie sie durch alle Konstitutionalisierung und Parlamentarisierung hindurch überliefert und erhalten geblieben war. Diese Hoheitsgewalt hatte allerdings auch in Gestalt des m o n a r c h i s c h e n P r i n z i p s des Art. 57 WSchlA bereits ihren konstitutionellen Niederschlag gefunden [3]. Daraus läßt sich erkennen, daß der Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts zwar das sog. "Mitregiment des Militärs in allen Polizeisachen" [4] schrittweise abzubauen versuchte, dennoch die gleichsam über dem Verfassungsleben schwebende Souveränität des Staatsoberhauptes bis in das 20. Jahrhundert hinein im wesentlichen unangetastet ließ [5].

Die Souveränität des Souveräns in radikaler Ausprägung räumt diesem die "ungeteilte, unbedingte, unbeschränkte Macht (ein), Recht zu schaffen, zu ändern und zu durchbrechen" [6]. Gerade für Gefahrensituationen im Innern mochte sich der Souverän daher stets auf die im Allgemeinen Landrecht in II 13. Titel § 2 vorbehaltenen Rechte [7] berufen können, "sowohl die äußere als innere Ruhe und Sicherheit zu erhalten und einen Jeden bei den Seinigen gegen Gewalt und Störungen zu schützen". Entsprechend ist Art. 57 WSchlA im Lichte der bundesstaatlichen Kompetenznorm Art. 3 S. 2 WSchlA zu lesen, aber auch die partikularrechtlichen Verfassungen mit vergleichbaren Bestimmungen [8].

---

1) Einsätze im Vollzug von Erlassen u. Kabinettsordern; oben 1. Teil, 3. Absch. A I 2.
2) H. Kreutzer, Ausnahmezustand, S. 60; Twenhöven, S. 209 f.
3) Art. 57 WSchlA legte fest, daß der Souverän "...durch die landständische Verfassung nur in Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden kann". Einz. bei E.R. Huber, Gesch. I, S. 651 ff; Parche, S. 2, 65 ff, 188.
4) oben 1. Teil, 2. Absch. D I 1; Jess-Mann, S. 26 ff.
5) vgl. E.R. Huber, Gesch. I, S. 654; Jess-Mann, S. 34 ff; zur Souveränität des Souveräns im Absolutismus vgl. Kriele, StL, S. 56 ff.
6) Kriele, StL, S. 59.
7) dazu Haldy, S. 3; Parche, S. 67 ff; Lepper, S. 20 mit Fn. 41.
8) Einz. bei Parche, S. 68 mit Fn. 6.

Insoweit ließ sich ein Einsatz von Streitkräften bei der "Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" selbst dann als selbstverständliches Recht des Monarchen ansehen, wenn hierfür gesetzliche Regelungen gänzlich fehlen mochten [1] oder aber unzureichend erschienen. Hierzu erscheint notwendig, die infrage kommenden Rechte des Monarchen inhaltlich im einzelnen aufzuführen: Neben den Befugnissen als Ausfluß des militärischen O b e r b e f e h l s waren es insbesondere die Befugnisse des Monarchen zur Verwirklichung des S t a a t s n o t r e c h t s, in denen nach dem monarchischen Prinzip die "vorkonstitutionellen Prärogativen der Krone" [2] ihren Niederschlag fanden. Der Staatsnotrechts-Gedanke fand allerdings Ausdruck auch in jenen Rechtsinstituten des Verfassungsrechts, die der Sicherung der Staatsexistenz in staatsgefährdenden Notlagen dienten [3] - also insbesondere im Recht des "Belagerungszustandes" und der "Diktatur". Im Zusammenhang mit diesen Rechtsinstituten kamen Staatsnotrechts-Vorstellungen insoweit selbständige Bedeutung zu, als neben Ausführungsgesetzen auch Erlasse des Monarchen zur Durchführung besagter Rechtsinstitute zulässig waren [4]. Nicht zuletzt deshalb konnten aber Staatsnotrechts-Gedanken in die Praxis von Ausnahmerecht und Reichsexekution einfließen, weil die Weite der Regelungen Art. 68 BRV und Art. 48 Abs. 2 WRV mit den unscharfen "Gefahr"- und/oder "Kriegs- und Aufruhr"-Formeln dazu die geeigneten Einbruchstellen boten [5]. Insgesamt gesehen war es der nach Voraussetzungen und Rechtsfolgen weite Spielraum besagter Rechtsinstitute, der es dem Monarchen ermöglichte, "weiterhin die ganze Fülle der Staatsgewalt" [6] in den Händen zu behalten, mochten besagte Bestimmungen auch formal dem Vorbehalt

---

1) vgl.E.R. Huber,Geschichte II, S.755; Kroß,S.19 mit Fn. 1;Beispiele bei Parche,S.68 Fn.10; ähnlich Kriele, StL, S. 56-59.
2) H. Kreutzer,Ausnahmezustand, S. 10.
3) auf diese Besonderheit weist hin H.Kelsen,StL,S.157; unklar Parche, S.67f;dieseinnere Beziehung übersieht Siegers, S. 34.
4) vgl.etwa III.Teil DVO 1914 zu Art.68 BRV;dazu E.R. Huber, Geschichte IV,S.600;Boldt,S.15f, 60 ff.
5) vgl.Jess-Mann,S.47;zu den Formeln vgl.Boldt,S. 125 f.
6) Parche, S.85; ähnl. S.188;auch E.R.Huber,Geschichte I, S. 651.

B

des Gesetzes entsprechen.

Letzlich wird man die nicht gesetzlich geregelten, wie die durchnormierten requisitionslosen Einsätze der Streitkräfte im Innern im Hinblick auf die Frage einer eigenständigen Funktionsausübung zumindest verfassungsgeschichtlich nur erfassen können, wenn man sie in Bezug auf die staatsoberhauptlichen Prärogativen gleichbehandelt [1] und untersucht, welche grundlegenden Befugnisse aus vorkonstitutioneller Zeit dem Monarchen erlauben, einen Selbstschutz des Staates auch hinsichtlich innerer Feinde mit Hilfe von Streitkräften zu realisieren:

2. Die staatsoberhauptlichen Prärogativen [2] als Quelle militärischen Einsatzrechts im Innern:

Die dem Monarchen nach dem "monarchischen Prinzip" verbliebene Fülle von Staatsgewalt stellt für sich gesehen noch keine hinreichend konkrete Ermächtigung dar, welche den Schluß auf einen innerstaatlichen Auftrag der Streitkräfte als Ausfluß einzelner Kompetenzzuweisungen erlaubte. Daher sind die bereits genannten konkreten Befugnisse heranzuziehen, die dem Staatsoberhaupt (Monarch, Reichspräsident) als Oberbefehlshaber der militärischen Macht und als Inhaber des Staatsnotrechtes zustehen [3].

a) Die dem militärischen Oberbefehl immanenten Kompetenzen:

Entscheidendes Exekutivmittel der überlieferten Hoheitsgewalt des Monarchen ist bis in das 20. Jahrhundert hinein die dem militärischen Oberbefehl entspringende Befugnis geblieben, die Streitkräfte zu allen notwendig

---

1) so auch Kroß, S.19 mit Lit. in Fn.1; A. Maier, VerwArch. 29 (1924), 276.
2) Inbegriff der Rechte des Königs ohne Parlamentsmitwirkung; vgl. G. Jellinek, Stl, S.602, 629; dazu Lepper, S. 112 ff.
3) hierzu zählt auch die noch zu erörternde Verordnungsgewalt, vgl. Reich-Erkelenz, S. 170 ff.

erscheinenden Vollzugszwecken im Innern einzusetzen [1].

Der Begriff des "Oberbefehls" und seine Verwendung lassen den monarchischen Ursprung bereits erkennen [2]. Aus der monarchischen Epoche stammt auch der Begriff "Kommandogewalt". Er kann wie die Befehlsgewalt historisch wie gegenwärtig als verfassungsrechtlicher Kompetenzbegriff angesehen werden [3]. Das in Art. 65 a/ 115 b GG heute gebräuchliche, vielfach fälschlich als tautologisch [4] verstandene Begriffspaar "Befehls- und Kommandogewalt" ist in zahlreichen Spezialarbeiten [5] analysiert worden. Es genügt an dieser Stelle festzuhalten, daß insbesondere Dürig [6] in der Befehls- und Kommandogewalt ein - wenn auch graduell gesteigertes - allgemeines exekutives "Weisungsrecht" sieht, während die Mehrzahl der Autoren mit Nuancierungen im Hinblick auf das geltende Verfassungsrecht die Befehlsgewalt eher als die allgemeinere (formale) und die Kommandogewalt als die speziellere (materielle) Befugnis ansehen [7]. Danach erlaubt die Befehlsgewalt, militärische Befugnisse an alle Angehörigen der Streitkräfte zu erteilen, während die Kommandogewalt die Befugnis zur militärisch-technischen Truppenführung und -ausbildung enthält.

Ohne weitere Einzelheiten klären zu müssen ist im Hinblick auf die verfassungsgeschichtliche Entwicklung anzumerken, daß die "Befehls- und Kommandogewalt" auf zwei

---

1) vgl.etwa Art.45,46 preuß.VU 1850;dazu Jess-Mann,S.34f
2) vgl.Lepper,S.105ff;zum Inhalt vgl.auch Steinkamm, S. 137.
3) vgl.z.B.Böckenförde,Organisationsgewalt,S.159f;Erhardt S.87 f,93;zur Geschichte vgl.Ipsen,BK,zu Art.115b Rdn.36 ff;Süßmann, S. 81.
4) so z.B.K.Ipsen,BK,zu Art.115b Rdn.32;v.Mangoldt-Klein zu Art.65a Anm.III 1 a(S.1277);Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.65a Rdn.20;a.A.wie hier Lepper,S.160.
5) vgl.z.B.Busch,S.2 ff;Erhardt,S.74 ff,79ff;Lehnguth, S.20 ff;Witte, S.47ff,55 f.
6) ebd.zu Art.65a Rdn.18; abgeschwächt v.d.Heydte,DVBl. 1967,701 ("politisches Weisungsrecht");deutlicher BVerwG Besch.v.10.1.1973,E 46,55(58f);Franck,DVBl.1957,151.
7) ausdrückl.so Erhardt,S.87,93;auch Böckenförde,Organisationsgewalt,S.159,162;ähnl.schon v.Unruh,VVDStRL 26 (1968),166 f;Quaritsch,VVDStRL 26(1968),358 Leitsatz 8;in der Sache nicht abweichend Lepper,S.158f;insgesamt kritisch Witte,S.53 ff.

B

unterschiedliche Eigenschaften des Souveräns zurückgeht - einmal seine Stellung als Regierungschef, zum anderen seine Rolle als persönlicher, militärtechnischer Truppenführer [1]. Wenn demgegenüber die Ausübung der Befehls- und Kommandogewalt heutzutage im Hinblick auf Art.65 a/115 b GG weitgehend als Tätigkeit in der Regierung [2] verstanden wird, so handelt es sich hierbei um eine Besonderheit des GG: Anders als im Kaiserreich und - wegen der Eigenschaft des Reichspräsidenten als Oberbefehlshaber (Art. 47 WRV) - auch abweichend zum Rechtszustand unter der Weimarer Reichsverfassung gelang es im GG erstmalig, ohne Rückgriff auf den Begriff des "Oberbefehls" auch das militärische Instrument voll der parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen [3]. Als "Königliche Prärogative" jedoch stellte der "Oberbefehl" noch zu Beginn des Konstitutionalismus die Einheit zwischen Regierungs- und Kommandogewalt her [4]. Dieser Oberbefehl erlaubte es dem Souverän, die Streitkräfte im Rahmen eines politisch vorgegebenen Zieles verwenden und Einsatzbefehle erteilen zu dürfen.

Selbst wenn danach auch verfassungsgeschichtlich die Kommandogewalt des Souveräns (Kaiser) als umfassendste Befugnis in der Hand des militärischen Befehlshabers angesehen werden kann, die weitgehend frei von der Gegenzeichnungspflicht war, konnte der Monarch doch selbst im Frühkonstitutionalismus auf ihrer Grundlage nicht (mehr) Streitkräfte im Innern einsetzen [5]. Den Streitkräften war auch nach damaligem Verfassungsverständnis nicht gestattet, ohne konkrete (gesetzliche oder gewohnheitsrechtliche) Aufgabenzuweisung im Innern irgendwelche Tätigkeit zu entfalten. Die Verfügungsgewalt des

---

1) eine scharfe Trennung beider Funktionen betont z.B. Laband, StR IV, S.34; dazu kritisch Lepper, S. 118 ff. mit Einz.
2) z.B. v.Mangoldt-Klein, zu Art.65a, Anm. III 2d (S.1281f); v.Unruh, VVDStRL 26 (1968), 189 f; Lehnguth, S.22; zur grundsätzlichen Einordnung der Streitkräfte als Teil der Exekutive oben 1.Teil, 2.Absch. BII2; Franck, DVBl.1957, 150 .
3) vgl. Busch, S.7 ff; Erhardt, S.39 ff.
4) vgl. Lepper, S.112ff, 114 (zum Oberbefehl heute S.119).
5) nach Moebius, S.36 sollte bereits die Verwendung der Streitkräfte zur Aufruhrbekämpfung nicht zur Kommandogewalt zählen, weil erstere als "polizeiliche Tätigkeit" eingestuft wurde.

Souverän - mochte sie auch in Erlasse gekleidet sein - reichte auch Mitte des 19. Jahrhunderts nicht mehr so weit, Aufgabenzuweisungen zu selbständigem Einschreiten der Streitkräfte neu zu schaffen, insbesondere im Falle der Koppelung mit Eingriffsermächtigungen gegenüber dem Bürger im Einzelfall.

b) Armeebefehle und Militärverordnungen des militärischen Oberbefehlshabers als Rechtsquelle:

Waren dem Monarchen auch die unmittelbaren Möglichkeiten genommen, einen Streitkräfteeinsatz im Innern zu legitimieren, so standen ihm jedoch im Rahmen der konstitutionellen Verfassungsordnungen m i t t e l b a r Wege offen, Einsatzrecht zu einem selbständigen militärischen Einschreiten zu schaffen [1]. Hiermit sind nicht die Befugnisse des Kaisers als Militäroberbefehlshabers gemeint, durch Erklärung des Kriegs- oder Belagerungszustandes eingreifende Veränderungen des gesamten Rechtszustandes der Normallage herbeizuführen. Die dem Kaiser in diesem Zusammenhang erwachsenden Machtvollkommenheiten gingen nicht nur weit über die Grenze des Militär-Oberbefehls hinaus, sie waren zudem - wie dargestellt - sondergesetzlich im Rahmen der besagten Rechtsinstitute [2] **geregelt** und letztlich auf diese zurückzuführen.

Insoweit sollen auch nicht in erster Linie die besonderen Befugnisse des Souveräns beleuchtet werden, die ihm das Verfassungsrecht einräumte, um "Anordnungen" zur Durchführung der M i l i t ä r g e s e t z g e b u n g erlassen zu können, sondern die als Ausfluß der Kommandogewalt anzusehende Befugnis zum Erlaß selbständiger "Militärverordnungen" [3]. Die zuerst genannten "Anordnungen" konnten praktisch Voraussetzung,

---

1) zur rechtssetzenden Befugnis des Monarchen im liberalen Rechtsstaat insges. kritisch bei Reich-Erkelenz, S. 134 ff i.V.m.S. 170 ff.
2) dazu oben 1.Teil, 3.Absch.B; zum Verhältnis Oberbefehl-Ausnahmerecht bei E.R. Huber, Verfassungsrecht, S. 172.
3) dazu vgl. E.R. Huber, Geschichte IV, S. 521.

Art und Weise des Einsatzes der Streitkräfte festlegen, waren selbst aber nicht Rechtsquellen. Sie sind insbesondere nicht zu verwechseln mit den gesetzesvertretenden Notverordnungen [1] des Königs gem. Art. 63 preuß VU 1850. Im Falle der Durchführung von Militärgesetzen wurden besagte "Durchführungsanordnungen" nach uneinheitlicher Terminologie auch als "A r m e e b e f e h l e" (=abhängige Militärverordnungen) bezeichnet [2]. Dieser Anordnungsgewalt kam jedoch nicht die Bedeutung zu wie der vom Kaiser ohne gesetzliche Ermächtigung ausübbaren, s e l b s t ä n d i g e n Militärverordnungsgewalt: Die selbständige Militärverordnungsgewalt zum Erlaß von "A r m e e v e r o r d n u n g e n" hatte das konstitutionelle Staatsrecht dem Inhaber des Oberbefehls - weitgehend gelöst von einer wörtlichen Verfassungsauslegung - zuerkannt [3]. Zur Charakterisierung derartiger Armeeverordnungen lassen sich allerdings die im Verwaltungsrecht geläufigen Unterscheidungen von "Verwaltungsvorschriften" und "Verwaltungsverordnungen" (mit Normqualität) nicht heranziehen. Auch eine selbständige Militärverordnung war letztlich nur ein militärischer Befehl ohne Rechtsnormqualität, mit der Besonderheit allerdings, daß ihm militärinterne Verbindlichkeit zukam [4].

Auch die ansonsten üblichen Bezeichnungen wie "Kabinettsordre" oder "Allerhöchste Erlasse" bedeuten keinen sachlichen Unterschied [5]. Ihnen konnte auch keine Abgrenzungsmerkmale [6] entnommen werden. Zur Unterscheidung von Armeebefehlen und Armeeverordnungen eignete sich auch nicht die in beiden Fällen mögliche ministerielle Gegenzeichnung. Als entscheidendes Abgrenzungs-

---

1) dazu bei E.R.Huber, Geschichte III, S.60f; zu gesetzesvertretenden Diktaturverordnungen nach Art.48II WRV vgl.Heckel, AÖR n F 22(1932), 304 ff.
2) vgl.bei E.R.Huber, Geschichte IV, S.521f; zum Recht des Erlasses gesetzesvertretender VO durch den Kaiser, vgl. bei Twenhöven, S.213ff; im Falle des Reichspräsidenten vgl.Brunkow, S. 12 mit Fn. 51.
3) Einz.bei E.R.Huber, Geschichte IV, S.517, 521f m.w.N.
4) vgl.E.R.Huber, Geschichte IV, S. 521.
5) dazu Beispiele oben 1.Teil, 2.Absch. DI, 3.Absch.AI2.
6) Militärverordnungen waren nach nicht unbestr.Ansicht keine VO mit Gesetzescharakter i.S.Art.17 BRV-vgl. Reich-Erkelenz, S.177 i.V.m.S.170ff.

kriterium kann allenfalls angesehen werden, daß der Armeebefehl lediglich per Hand übermittelt zu werden brauchte[1], die Armeeverordnung aber amtlich zu veröffentlichen war[2]. So hat die bekannte "Preußische Allerhöchste Dienstvorschrift über den Waffengebrauch des Militärs und seine Mitwirkung zur Unterdrückung innerer Unruhen" (9.März 1914[3]) zwar als Armeebefehl des Kommandobereichs ohne amtliche Veröffentlichung ergehen können; soweit sie jedoch bei der Bekämpfung innerer Unruhen Eingriffe in den bürgerlichen Lebenskreis vorsah, hätte es materiellrechtlicher Gesetzesregelunger über den militärischen Bereich hinaus bedurft.

Anzumerken ist, daß erstaunlicherweise selbst noch die § 11 WehrG 1921 und § 37 WehrG 1935 als immanenten Bestandteil des Oberbefehls ein autonomes militärisches Verordnungsrecht vorsahen[4]. Die mit Ausbruch des I. Weltkrieges von den Militärs in Anspruch genommenen Verordnungsrechte[5] dürfen damit nicht verwechselt werden. Sie beruhen auf dem Wechsel der zivilen Gewalt im Vollzug der Erklärung des Reichsbelagerungszustandes (Art. 68 BRV).

c) Zur Frage eines "Militärverordnungsrechtes" nach geltendem Verfassungsrecht:

Schon im Hinblick auf Art. 80 GG sollte ein autonomes militärisches Verordnungsrecht als immanenter Bestandteil der obersten Leitungsbefugnisse des Bundesverteidigungsministers in Friedenszeiten (Art. 65 a GG) oder des Bundeskanzlers im Verteidigungsfall (Art. 115 b GG) undenkbar erscheinen[6]. Der Art. 80 Abs. 1 GG knüpft das Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen ausdrücklich

---

1) gegenzeichnungspflichtig sind auch Akte der Kommandogewalt erst seit Art.50 WRV.
2) dazu E.R.Huber,Geschichte IV,S.522 f m.w.N.;zur Verkündungspraxis VU 1850 vgl.Reich-Erkelenz, S.179 ff m.w.N.
3) dazu E.R.Huber,Geschichte IV,S.601ff;Kroß,S.17ff;ober 1.Teil, 3.Absch. A I 2.
4) dazu Jescheck,Bundeswehr u.Recht, S.67;Lehnguth,S.23 mit Fn.77.
5) dazu Twenhöven,S.217ff;Fromme,DÖV 1960,732 ff.
6) vgl.Jescheck,Bundeswehr u. Recht, S. 67.

an eine gesetzliche Ermächtigung (Satz 1), deren Inhalt, Zweck und Ausmaß im Gesetz bestimmt sind (Satz 2). Doch kennt auch das Grundgesetz neben dem allgemeinen Verordnungsrecht aufgrund gesetzlicher Ermächtigung [1] immerhin in Art. 119 S. 1, Art. 127 GG (durch Zeitablauf überholt) und Art. 132 Abs. 4 GG Regelungen, nach denen für vergleichsweise unbedeutende Sachbereiche ein außerordentliches, zeitlich begrenztes und von einer g e s e t z l i c h e n Grundlage u n a b h ä n g i g es Verordnungsrecht der Bundesregierung vorgesehen ist (bzw. war) [2]. Andererseits ist jenes - an dieser Stelle interessierende - Notverordnungsrecht "bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet" seinerzeit zwar in Art. 111 des Entwurfs des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee [3] vorgesehen gewesen, aber nicht Gesetz geworden [4]. Nicht anders erging es dem gesetzesvertretenden Verordnungsrecht des Schröder-Entwurfes 1960 [5]: Danach hätte sogar die Möglichkeit zum Erlaß verfassungsdurchbrechender Verordnungen bestanden, die über die Bekämpfung von Verfassungsstörungen durch Art. 48 Abs. 2 WRV in der Spätzeit der Weimarer Republik hinausgegangen wäre [6].

Mit dem Benda-Entwurf [7] wurde jedoch ein Notverordnungsrecht der Bundesregierung zugunsten der Einführung eines Notstandsausschusses als "Reservegesetzgeber" (Art.53a/115 e GG) fallen gelassen [8]. Daraufhin verzichtete der Lücke-Entwurf [9] vollends auf irgendeine Form des Notverordnungsrechts für die Bundesregierung.

---

1) vgl.Art.80,109 IV 2-4,129 I-III GG.
2) Einz.bei Wilke,DVBl.1969,917ff; zur Kritik einer "Not verordnungspraxis" bei Twenhöven, S.84 f, 88.
3) dazu bei Doeming-Füsslein-Matz,JÖRn.F 1(1951),605-613
4) zum richtungsweisenden Vorläufer Art.63 preuß VU 1850 bei Twenhöven,S. 213 ff.
5) siehe Art. 115 a IV RE 1960,dazu Emmelius,S.118f.
6) dazu vgl.Wilke,DVBl.1969,917;für ein solches gesetzesvertretendes VO-Recht z.B.Fromme,DÖV 1960,736;Hesse, 2. Hearing, S. 88 ff.
7) AB 1965, S. 23;Einz.zur Enstehung Emmelius,S.122 f.
8) zur Kritik vgl.Evers,AÖR 91(1966),7 ff;zum Ausschuß vgl.Röttger,S. 21 ff,99 ff,156 ff.
9) dazu Twenhöven, S. 88 f,auch Emmelius,S.128,129ff (zu Art.53a etc.GG).

Somit läßt das Grundgesetz ein den Kommandobefugnissen entspringendes, selbständiges militärisches Verordnungsrecht nicht zu. Ein derartiges Recht würde für eine Sonderstellung der Wehrgewalt sprechen und die Zuordnung der Streitkräfte zur Exekutive infrage stellen [1]. Im Hinblick auf die in diesem Abschnitt zu erörternde Frage einer eigenständigen Funktionsausübung der Streitkräfte im Innern ist festzuhalten: Die bis in das 20. Jahrhundert noch wirksamen staatsoberhauptlichen Prärogativen im Zusammenhang mit dem militärischen Oberbefehl wie einem selbständigen militärischen Verordnungsrecht können die These einer eigenen Aufgabe der Streitkräfte zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung zwar (nur) mittelbar stützen. Doch geben sie andererseits nichts für die hier abgelehnte Gegenthese [2] her, wonach ein innerstaatlicher Auftrag der Streitkräfte - wenn überhaupt - an Grundsätze des Kampfauftrages im Verteidigungsfall angenähert sein müsse.

3. Das "Staatsnotrecht" als Befugnis des Staatsoberhaupts zum Inneneinsatz von Streitkräften:

Zwar würde für eine eigenständige Funktionsausübung zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung, doch nicht gerade für eine solche materiell-polizeilichen Charakters sprechen, wenn auch nach geltendem Verfassungsrecht innerstaatliches Streitkräftewirken schlechthin mit den Vorstellungen eines überpositiven "Staatsnotrechts" in Verbindung gebracht werden müßte [3]. Die in dieser Arbeit festgestellte Unterschiedlichkeit zwischen einem Selbsterhaltungsrecht kriegsvölkerrechtlicher Natur (zwischen Völkerrechtssubjekten) [4], in dessen Vollzug die Streitkräfte als Machterhaltungsinstrument eingesetzt werden, und dem etwaigen verfassungsgesetzlich

---

1) dazu oben 1.Teil, 2.Absch. B II; i.E. auch Lehnguth, S.23
2) z.B. Lehnguth, S. 25 f, 69-72; schon Lepper, S.35f, 50 f.
3) so vielfach die Dogmatik im 19.Jahrhundert -vgl. bei E.R.Huber, Geschichte IV, S.598; bei Kroß, S.19 m.w.N.
4) vgl. Art. 51 UN-Charta; dazu Menzel, BK, zu Art.26, Erl.II 4b (S.11).-Das (völkerrechtliche) Selbstverteidigungsrecht als Teil des Staatsnotrechts gilt nach Siegers, S. 115 sinngem. auch für andere Fälle existentieller Gefährdung (aus dem Innern).

B

zuerkannten Recht [1] zum innerstaatlichen Selbstschutz, den die Streitkräfte heutzutage neben der Polizei als Rechtsschutzfaktor [2] wahrnehmen, könnte kaum dogmatisch erklärt werden, wenn bis auf den heutigen Tag innerstaatlicher Selbstschutz staatsnotrechtlichen Grundsätzen, statt solchen allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr folgen würde:

a) Grundlagen und Begründung des Staatsnotrechts-Gedankens:

Das hier zu behandelnde Erscheinungsbild des "Staatsnotrechts" als verfassungsrechtliches Phänomen ü b e r p o s i t i v e n Charakters ist auch gegenwärtig noch Gegenstand umfassender Spezialuntersuchungen [3]. Neben Erörterung grundsätzlicher Fragen einer Begründbarkeit des Staatsnotrechts kann sich diese Arbeit daher auf die Darlegung seiner Bedeutung für militärische Betätigungen im Staatsinnern, insbesondere auch nach geltendem Verfassungsrecht, beschränken.

Auf der Grundlage der Analyse von Schrifttum und der auch in dieser Arbeit gegenüberzustellenden Begriffspaare "Staatsnotstands l a g e/Staatsnotstand" [4] kommt Siegers [5] zu folgender Begriffsbestimmung: "Das Staatsnotrecht als ungeschriebenes Recht rechtfertigt im Fall einer Existenzgefährdung des Staates alle Maßnahmen der obersten Exekutivorgane, die geeignet sind, die Gefahr zu beseitigen und die Rettung des Staates und die Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung zum Ziele haben". Dieser auch in der Weimarer Zeit geläufigen, aber nach 1945 verlorengegangenen Abgrenzung [6] folgend, soll in dieser Arbeit der Ausdruck "Staatsnotrecht" nicht als Oberbegriff für das gesamte geschrie-

---

1) so auch die Gegenüberstellung zum völkerrechtl. Staatsnotrecht bei Simon, S.205 f m.w.N.
2) zum Problem vgl. etwa Linder, S.93; andererseits Denninger-Beye, S. 24 f.
3) insbes. Twenhöven, S.11f, 18ff; Siegers, S.32ff, 70ff; Krenzler, S.49ff; grundlegend schon Folz, S.152ff; Speidel, S.80ff; Simon, S.182 ff.
4) dazu oben 1.Teil, 2.Absch. C II 1.
5) S.76; Einzelmerkmale der Definition S.36; ähnl. Simon, S.182 mit Fn.10; Lerche, Übermaß, S. 302.
6) dazu Gather, S.153ff; Wägenbauer, MDR 1958, 881.

bene und ungeschriebene staatsrechtliche Ausnahmerecht verstanden werden [1], aber auch nicht im Zusammenhang mit dem "kodifizierten Notrecht" [2] gebraucht werden.

Bezeichnung, Voraussetzung und Inhalt des zunächst im wesentlichen n a t u r r e c h t l i c h begründeten "ius eminens" (summa potestas) [3] wechselten in der geschichtlichen Entwicklung: Solange das Staatsnotrecht durch Konzentration der Staatsgewalt einem staatlichen Organ - z.B. dem Souverän im absoluten Staate - zustand, stellte es ein selbstverständliches Attribut dessen Omnipotenz dar und bedurfte keiner gesonderten Begründung. Bei fortschreitender Differenzierung von Organisation und Ausführung der Staatsgewalt tritt die Problematik der Begründung des Staatsnotrechts in den Vordergrund [4].

Zur Begründung des "Staatsnotrechts" wurden gerade in neuerer Zeit im Hinblick auf die Unbestimmtheit naturrechtlicher Argumentationen [5] weitere unterschiedliche Theorien vertreten. Sie sollen zum Verständnis lediglich kurz vorgestellt werden:

Bereits im Zusammenhang mit dem "äußeren Staatsnotrecht" spielte jene Theorie eine Rolle, die aufgrund eines Selbsterhaltungsrechts dem Staat die Befugnis zur umfassenden Selbstverteidigung - auch gegen innere Feinde - zuerkennt [6]. Daneben ist jene Theorie zu stellen, die einer staatlichen Notlage rechtserzeugende Kraft anspricht [7]. Neuere Theorien stellen auf die Legitimationsbedürfnisse der Gewaltausübung im modernen Verfassungsstaat ab: Folz [8] will das Staatsnotrecht aus dem Rechtsgeltungswillen des Trägers der Staatsge-

---

1) so etwa H.Kelsen,StL.S.157;Folz,S.31;Schmitt-Lermann, DÖV 1960,323;Brunkow, S. 23 f.
2) Hamann,DVBl.1958,405;ähnl.Flor,DVBl.1958,152("Ausnahmerecht");unklar Mattenklott,S.81 f("Staatsnotstandsrecht").
3) zum Begriff vgl.Scheuer,S.22,36f,130 ff;bereits Zoepfl StR II S. 712; jetzt Siegers, S. 3 ff.
4) vgl.Siegers,S.146;zur Entwicklung auch Folz,S.156 ff.
5) vgl.bei Scheuner, Verfassungsschutz, S. 318.
6) vgl.G.Jellinek,StL,S.255;Zachariä,StR II,S.560;Kroß, S.19 m.w.N.;Fr.Klein,Wehrbeitrag II 2,S.512;Lerche, Staatslexikon,Sp.240;a.A.für das GG Hamann,RiA1957,1.
7) "normative Kraft des Faktischen"-z.B.C.Schmitt,Diktatur, S. 235.
8) S. 188 f; ähnl. Scheuer, S. 133 f, 136.

B

walt ableiten; seine gewohnheitsrechtliche Geltung nimmt Voigt [1] an; seine Rechtfertigung im Wege der straf- und verfassungsrechtlichen Analogie versucht neuerdings z.B. Siegers [2]. Für das geltende Verfassungsrecht von Interesse ist auch der von Krenzler [3] kritisch verfolgte Ansatz eines Einbruchs staatsnotrechtsähnlicher Gedanken im Bereich des Grundgesetzes über das 1968 normierte Widerstandsrecht in Art. 20 Abs. 4 GG.

Es würde den Rahmen der Themenstellung sprengen, sollte hier der naturrechtlichen Begründung des "Notrechts" im Hinblick auf den Staat als absoluten Wert des Naturrechts und den sich daraus ergebenden Pflichten zu seiner Erhaltung im einzelnen nachgegangen werden [4]. Die Begründung läßt sich auf folgenden Gedankengang reduzieren [6]: Wenn es gilt, den Staat zu retten und die Rettung erweist sich nicht als möglich, ohne in vorhandene Rechte Privater oder selbst ganzer Klassen der Bevölkerung einzugreifen, so kann und darf die Regierung nicht, um diese zu schonen, jenen untergehen lassen. Sie muß vielmehr, stets den Grundsatz "Salus populi suprema lex" vor Auge, alles tun, was zur Erhaltung und Rettung des Staates nötig ist.

b) Der Staatsnotrechts-Gedanke in der Verfassungspraxis des 19. Jahrhunderts:

Soweit das Staatsnotrecht in der Form eines "landesherrlichen Notrechts" in den Partikularstaaten des Deutschen Bundes keine positiv-rechtliche Verankerung fand [6], galt es als übergesetzliche Norm gewohnheitsrechtlich fort [7].

---

1) VVDStRL 10(1952),42;dazu kritisch Siegers,S.121-125.
2) S.125ff;kritisch Twenhöven,S.29 ff;Krenzler,S.69 ff.
3) S. 19-48.
4) dazu Folz, S. 185 f; Siegers, S. 112
5) vgl. insoweit die Interpretation von Ihering, Bischof und Bluntschli bei Folz, S. 155 f.
6) dazu E.R.Huber, Geschichte I,S. 337 f; Parche, S.55f.
7) grundlegend für die Zeit des Deutschen Bundes:Tändury, S. 46 ff; auch Twenhöven,S. 208 ff; Parche, S. 61 f.

Als Recht des Landessouveräns, die geeigneten Maßnahmen zum Schutz des Staates und seiner Ordnung zu ergreifen, ermächtigte es diesen nicht nur zum Erlaß von Verordnungen und sonstigen effektiven Maßnahmen, sondern notfalls auch zum Gebrauch der seiner Kommandogewalt unterstellten Streitkräfte [1]. Dabei war selbst die Durchbrechung verfassungsmäßiger Freiheitsrechte des Bürgers - von Rechtssetzung und Verfassungsänderung abgesehen - erlaubt [2]. Wenn auch die Verfassung weder Voraussetzung noch Grenze einer Notrechtsausübung normierte, wurde doch die Notwendigkeit der Eingrenzung zum Schutz gegen Mißbrauch erkannt [3]. So wurde als Voraussetzung letztlich nicht allein das Bestehen einer w i r k l i c h e n N o t verlangt, es mußte auch die Ausübung des Notrechts unter Achtung des V e r h ä l t n i s m ä ß i g k e i t s g r u n d s a t z e s erfolgen; im übrigen sollte das Recht nur vom Staatsoberhaupt ausgeübt werden können, wobei auch nur provisorische Maßnahmen verhängt werden durften [4]. Auf einem derartigen übergesetzlichen Notrecht bauten auch die bereits erörterten kriegsrechtlichen Art. 25 ff der Wiener Schlußakte des Deutschen Bundes vom 15. Mai 1820 auf [5].

Da die Art. 25 ff WSchlA wegen der föderativen Struktur des Deutschen Bundes eine selbständige (requisitionsunabhängige) Bundesintervention nicht vorsahen [6], versuchte die Dogmatik bei unmittelbarer Gefährdung von Bundesorganen die vermeintliche oder tatsächliche verfassungsrechtliche "Lücke"zwischen Intervention und Ausnahmerecht mit Hilfe eines "übergesetzlichen Bundesnotrechts" zu schließen: Auf diese Weise sollte das selbständige Einschreiten der Streitkräfte im Anschluß an den Frankfurter Wachensturm vom 3.4.1833 gerechtfer-

---

1) zu den Grenzen des Einsatzes v.Streitkräften auf dieser Grundlage zuvor II 2 b.
2) vgl. Zachariä, StR II, S. 121 ff.
3) vgl. dazu die Kritik bei Parche, S. 67 ff.
4) zu Einz.bei Scheuer,S.31;zum Übermaßverbot im Staatsnotrecht vgl.Lerche,Übermaß, S. 301 ff.
5) oben 1.Teil,3.Absch. B II1;auch Boldt,S.60 f;E.R.Huber Geschichte I, S. 631.
6)dazu E.R. Huber, AÖR 79(1953/54),11; Parche, S.60.

B

tigt werden:[1]

In derartigen Fällen entstand zwar auch ungeschriebenes, allerdings k e i n überpositives - quasi naturrechtliches-Einsatzrecht für die Streitkräfte. Nur gegen das überpositive ungeschriebene Verfassungsrecht wären seinerzeit aber positivistisch denkende Staatsrechtler angegangen[2]. So ist es im übrigen auch nur zu verständlich, daß die "requisitionsunabhängige Bundesintervention" von Parche[3] unter Berufung auf den sich aus Art. 3 S. 2 WSchlA ergebenen Grundsatz, wonach sich die Bundeskompetenzen aus den Bundeszwecken ergeben, mit verfassungsimmanenten Erwägungen des Staatsschutzes gerechtfertigt werden kann. Diese verfassungsrechtlich unsichere Rechtslage stabilisierte sich zufriedenstellend erst mit dem Aufgehen des föderalistischen Interventionssystems in den zentralistischen Verfassungsschutz (Belagerungszustand) des Norddeutschen Bundes bzw. Kaiserreiches[4].
Von der genannten "Lückentheorie" ganz abgesehen hätten nach damals geltendem Recht allerdings alle die Bemühungen als zweifelhaft erscheinen müssen, die auch für das Einschreiten der Streitkräfte zu p o l i z e i l i c h e n Zwecken aus der Staatsnotrechts-Lehre die erforderliche allumfassende Rechtsgrundlage abzuleiten versuchten[5]: Denn weder die geforderte Not des Staates war für derartige Einsätze charakteristisch, noch standen auf der Rechtsfolgeseite bei Einsätzen "zu administrativen Zwecken" etwaige Grundrechtssuspendierungen (wie im Ausnahmerecht) zur Diskussion. Soweit gesetzliche Ermächtigungen für Einsätze zu administrativen Zwecken fehlten, werden diese daher letztlich nicht staatsnotrechtlichen Vorstellungen entnommen werden können. Die dogmatische Grundlage der requisitions-

---

1) dazu oben 1.Teil,3.Absch.B I 2;E.R.Huber,Geschichte I S.634,Geschichte II,S.164ff,170;Parche,S.61 mit Fn.6.
2) zu dieser Unterscheidg.bei Siegers,,S.88;Krenzler, S. 69 ff.
3) S. 63 i.V.m. S.60 ff.
4) dazu oben 1.Teil,3.Absch. B II 2.
5) vgl.dazu Kroß,S.19 mit kontroverser Literatur in Fn. 1; wie hier z.B. Wolzendorff,Verw Arch.22 (1914), 540.

unabhängigen Einsätze der Streitkräfte zu administrativen Zwecken (im polizeilichen Kompetenzbereich) wird nur darin gesehen werden können, daß sich eine Militärverordnungs-Praxis [1] auf der Grundlage des "monarchischen Prinzips"[2] mit Hilfe der Haltung von Wissenschaft und Praxis gewohnheitsrechtlich noch bis in das 20. Jahrhundert hinein zu behaupten vermochte. Die Legitimationsgrundlage der nicht gesetzlich geregelten Einsatzfälle ist also v o r k o n s t i t u t i o n e l l , mochten auch die Modalitäten des Einsatzvollzuges vielfach auf konstitutionellen Gesetzen beruht haben.

c) Die Überwindung des Staatsnotrechts durch das rechtstaatliche Ausnahmerecht:

Zunehmend gegen Ende des 19. Jahrhunderts schwindet die Bedeutung des "Staatsnotrechts" im aufkommenden Positivismus [3]. Für die allgemeine Staatslehre folgt diese Haltung aus der Einstellung, neben der positiven Rechtsordnung keine überverfassungsmäßigen Rechte anerkennen zu können [4].

Auf der Ebene des Verfassungsrechts wird der Widerspruch des Staatsnotrechts zu Verfassungsprinzipien mit dem Jellinek`schen Satz pointiert, "daß Macht vor Recht geht" [5]. Im einzelnen wurde insbesondere ein Widerspruch zum Rechtsstaatsprinzip gesehen [6], aber auch der Ausschluß eines ungeschriebenen Staatsnotrechts durch die Verfassung selbst oder einzelner ihrer Bestimmungen angenommen [7]. In den Überlegungen um 1900 von der "Geschlossenheit des Rechtssystems" fand Handeln ohne gesetzliche Grundlage keinen Platz mehr, obschon die Notverordnungspraxis [8] im I. Weltkrieg und

---

1) die rechtl.Voraussetzungen,an die ein derartiges Verordnungsrecht gebunden war, blieben in der Praxis weitgehend unbeachtet.
2) vgl.zuvor II 1;vgl.auch E.R.Huber,Gesch.I,S.651 ff.
3) dazu Einz.bei Siegers,S.12ff,77ff;Twenhöven,S.10ff (Gegner),S. 18 ff (Befürworter).
4) vgl. zur Kritik etwa Kelsen, StL, S. 157.
5) G. Jellinek, StL, S.359;Wolzendorff,VerwArch22(1914),540
6) G.Jellinek,StL,S.359ff;Grau,HdbDStR II(1932),S.276.
7) vgl.Anschütz,Kommentar,S.276(im Hinbl.auf Art.48 II WRV).
8) dazu eingehend Kimmel, S. 5 f, 101 f, zur Praxis S. 103 f.

B

zeitweise in der Weimarer Republik ohne die Grundlage eines Staatsnotrechts gar nicht denkbar gewesen wäre [1]. In konsequenter Fortsetzung dieser Dogmatik konnte in der Weimarer Zeit ein über Art. 48 Abs. 2 WRV als Teil der positiven Rechtsordnung hinausgehendes Staatsnotrecht des Reichspräsidenten bzw. der Landesregierungen nicht recht fußfassen [2], mochte sich auch die verfassungsrechtlich institutionalisierte Notstandsgewalt (Art. 68 BRV, 48 Abs. 2 WRV) nicht allein als bloßes Produkt der positiven Rechtsordnung darstellen [3]. Verständlicherweise wurde die Schar der Anhänger eines Staatsnotrechts i.S. C. Schmitt im Führerstaat des "Dritten Reichs" größer [4], worauf in dieser Arbeit jedoch nicht einzugehen ist.

d) Die Wiederbelebung des Staatsnotrechts-Gedankens nach 1945 in Verbindung mit einem Inneneinsatz von Streitkräften:

Nach 1945 findet mit Errichtung der Bundesrepublik Deutschland der Staatsnotrechts-Gedanke - vereinzelt auch mit naturrechtlicher Begründung - wieder seine Anhänger [5].

Von Interesse ist die charakteristische Begründung von Scheuner [6], zum u n g e s c h r i e b e n e n , gewissermaßen n a t u r r e c h t l i c h e n Bestande jeder Verfassung gehöre ein letztes Recht der Selbstverteidigung.

aa) Staatsnotrecht und rechtsstaatliche Prinzipien des Grundgesetzes:

Im Verfassungsleben der Bundesrepublik hätte ein übergesetzliches Staatsnotrecht praktische Bedeutung in der

1) zutreffend Folz, S.159; ähnlich E.R.Huber, Verfassungsnotrecht, S.193 ff, 202.
2) Anhänger etwa C.Schmitt, Diktatur, S.83, 234 ff; dagegen die h.N.-z.B. Anschütz, Kommentar, S.276f; Thoma, HdbDStR II (1932), S.231 ff.
3) vgl. E.R.Huber, Verfassungsnotrecht, S.195.
4) dazu Parche, S.133 f.
5) z.B. Kaufmann, Wehrbeitrag II2, S.42 ff, 63; Scheuner, Verfassungsschutz, S.318; ders. DÖV 1957, 634; Simon, S.208 m.w.N.; neuerdings Zweigert, 2.Hearing, S.94 ff; - zur naturrechtlichen Begründung bei Twenhöven, S.30 ff.
6) Verfassungsschutz, S.318; ähnlich in DÖV 1957, 634.

Zeit nach der militärischen Wiederaufrüstung (1956) erlangen können, falls eine Regelung der Verfassung zur Behebung existentieller Notlagen gefehlt hätte und eine Regelung auch vermißt worden wäre("Lücke") [1]. In weiten Kreisen war seinerzeit umstritten, ob der vormals polizeilich konzipierte Art. 91 GG [2], der für das Bund-Länder-Verhältnis relevante Bundeszwang des Art. 37 GG [3] oder die auf parlamentarische Krisen geeichten Art. 81/67/68 GG gegen existentielle Gefahren im Staatsleben der BRD bei Umstürzen, Katastrophen, Versorgungspässen etc. die hinreichenden Abwehrmittel anzubieten gehabt hätten [4]. Ohne auf Einzelheiten der kontroversen, zwischenzeitlich überholten Auseinandersetzung um eine "Lücke" eingehen zu müssen, sind doch grundsätzliche Anmerkungen [5] zu einem ungeregelten Streitkräfteeinsatz auf Staatsnotrechts-Basis in der Zeit bis 1968 erforderlich, die auch für das geltende Verfassungsrecht Bedeutung haben:

Von der Unschärfe naturrechtlicher Begründungen abgesehen ergeben sich aus dem GG rechtsstaatliche Einwände und solche insbesondere im Hinblick auf die u.a. in Art. 143 GG [6] zum Ausdruck kommenden Vorstellungen des Verfassungsgesetzgebers, ein ungeschriebenes Notrecht für den Bereich des GG ausschließen zu wollen. Was eine naturrechtliche Begründung eines (überpositiven) Staatsnotrechts betrifft, so sind insbesondere die U n b e s t i m m t h e i t der naturrechtlichen Argumentation zur Frage der Existenzerhaltung des Staates zu nennen, im weiteren die Unsicherheit, konkrete Entscheidungen ableiten zu können [7] und nicht zuletzt die ungeklärte Frage einer B e g r e n z u n g

---

1) erst unter diesen Voraussetzungen wird man eine"Lücke" annehmen müssen-vgl.Siegers,S.139 i.V.m.S.136ff m.w.N.
2) dazu oben 2.Teil,1.Absch.B.
3) dazu oben 2.Teil, 1.Absch. B II;2.Teil,5.Absch.
4) unzur.z.B.nach Martens,S.54ff;Gather,S.149f, 153; Wägenbauer,MDR 1958,882 u.die bei Siegers,S.136 Fn.4 Genannten;ausreichend für Notstandslagen z.B.Folz, S.120;Seifert,KrJ 1968,15;Voigt,VVDStRL 10(1952),44; Hall, GM 1968, 145.
5) vgl.dazu Einz.auch bei Twenhöven,S.38 ff.
6) dazu oben 2.Teil,1.Absch. C I,II.
7) dazu Siegers, S. 112 f; Simon, S. 211.

B

und Kontrolle [1] notrechtlicher Befugnisse im Interesse einer Vermeidung von Grundrechtsrelativierungen auf breiter Ebene.

Noch schwerwiegender erscheinen die Bedenken gegen ein Staatsnotrecht im Hinblick auf die rechtsstaatlichen Prinzipien [2] des GG, wie sie insbesondere den Art. 20 Abs. 2, 79 Abs. 3 und Art. 28 GG zu entnehmen sind. Schon der rechtsstaatliche Vorbehalt des Gesetzes [3] fordert eine R e g e l u n g des Notrechts (besser: Ausnahmerecht) auf verfassungsgesetzlicher Ebene unter Berücksichtigung weiterer rechtsstaatlicher Anforderungen, wie z.B. der tatbestandlichen Bestimmtheit der Norm [4]. Grundsätzlich bleibt damit eine K o l l i s i o n des Staatsnotrechts mit rechtsstaatlichen Prinzipien [5] des Art. 20 Abs. 2 GG, insbesondere dem Gesetzesvorbehalt und der Rechtssicherheit unausweichlich. Auch Siegers [6] erkennt diese Kollision, doch will sie dem Staatsnotrecht gegen alle Widersprüche durch Suspension von Verfassungsteilen [7] zum Durchbruch verhelfen. Siegers beruft sich dabei zur Rechtfertigung auf eine im V e r f a s s u n g s r e c h t zweifelhafte Analogie: Danach sollen Staatsnotstand und übergesetzlicher strafrechtlicher Notstand im rechtlichen Sinne bedeutungsgleich (!) sein [8].

Die für eine derartige Analogie erhebliche Vorfrage einer "Lücke" im GG bis zur Verabschiedung der Notstandsverfassung 1968 kann nicht ohne weiteres bejaht werden. Sie muß unter den besonderen Gegebenheiten betrachtet werden, unter denen der Verfassungsgesetzgeber von 1948/49 und 1956 einen Inneneinsatz von Streit-

---

1) vgl.bei Folz,S.185 f;Gather, S.154;Scheuer,S. 131; auch Bernhardt, 1.Hearing, S. 24.
2) Einz.bei Siegers, S.89 ff,Lösungsdiskussion, S.92-95.
3) dazu oben 1.Teil, 2. Absch. B II 1.
4) so Sachau,S.28;selbst Twenhöven,S.32,51f tritt bei einem naturrechtl.Ansatz für eine Kodifizierung ein.
5) dazu Maunz-Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.20 Rdn. 58 ff,72, 86 ff, 124 ff.
6) S. 92, 95.
7) Siegers,S. 93; dazu auch bei Maunz,StR(20),§ 24 II (S. 203 f).
8) vgl.Siegers,S.125ff,143;die Analogie insoweit ablehnend Twenhöven, S.30;Krenzler, S.69 ff;zweifelnd Sachau, S. 28.

kräften als Staatsnotrechtsmittel "geregelt"hatte [1]. Siegers [2] möchte die "Lücke" im Verfassungsrecht mit der Begründung bejahen, daß notstandsrechtliche Regelungen im GG seinerzeit weithin vermißt worden wären. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden: Zwar mag es im Sinne der Befürworter eines Staatsnotrechts zutreffen, daß eine z u r e i c h e n d e Regelung für den Ausnahmezustand zunächst im GG gefehlt hat. Aber nur dann, wenn sich der Verfassungsgesetzgeber j e g l i c h e r Stellungnahme zu einem ungeschriebenen Staatsnotrecht enthalten hat, wird untersucht werden können, ob die (behauptete) Lücke durch überpositive Staatsnotrechtserwägungen zu schließen ist [3]. Maunz [4] führte seinerzeit noch in der 14. Auflage seines Lehrbuches dazu aus, daß "bei der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Gestaltung die Annahme eines ungeschriebenen überpositiven Staatsnotrechts als mit der politischen und rechtlichen Grundkonzeption des Grundgesetzes unvereinbar" sei. Dieser Ansicht ist wie folgt zuzustimmen: Zum Ausdruck kommt ein dahingehender Wille des Gesetzgebers, ein überpositives Staatsnotrecht für das Grundgesetz auszuschließen, nicht nur in der Form der Absage an ein Notverordnungsrecht oder an dehnbare Generalklauseln im Sinne Art. 48 Abs. 2 WRV, sondern insbesondere auch dadurch, daß er ausdrücklich eine begrenzte Regelung der Materie bereits in den Art. 91, 37, 35 bzw. Art. 81 GG vorsah [5].

Somit kann bezogen auf die Zeit von 1956 bis 1968 festgehalten werden, daß für die Behebung existentieller

---

1) insoweit kommt es darauf an,ob der Verfassungsgesetzgeber zur Frage des "ungeschriebenen Ausnahmerechts" nur geschwiegen hat oder aber eine negative Entscheidung erkennen läßt-vgl.dazu Maunz,StR(14)§ 20 V(S.169 u.Maunz,StR(20),§24 I 2(S.204);auch Voigt,VVDStRL 10 (1952),41;im übrigen oben 2.Teil,1.Absch. A, C.

2) S.138.

3) mittelbar Maunz,StR(14)§ 20 V(S.169);auch Krenzler, S.64;bereits Simon, S. 212.

4) StR (14), § 20V (S.169),§ 29 III(S.285);auch Gather, S.153;zweifelnd Barth,DÖV 1966,161 mit Fn.42.

5) so etwa Voigt,VVDStRL 10(1952),44;Simon,S.212 entnimmt derartige Hinweise auch Art.59a,65a,143 GG;sinngemäß Wägenbauer,MDR 1958,882 f;Mau,S.89 f;Fr.Klein,Wehrbeitrag II 2, S. 515.

B

Gefahren in der Verfassung schon deshalb keine Lücke und damit kein Raum für einen Inneneinsatz der Streitkräfte auf Staatsnotrechts-Basis war, weil der Gesetzgeber das Problem bereits in bestimmter (wenn auch unvollkommener) Weise geregelt [1] und im übrigen in Art. 143 GG zum Ausdruck gebracht hatte, daß ein Inneneinsatz von Streitkräften nur aufgrund eines verfassungsändernden Gesetzes zulässig sein soll [2]. Diese letzte Frage ist im folgenden noch eingehend zu erörtern.

bb) Staatsnotrecht und Sperrvorschriften des Grundgesetzes:

Speziell für Autoren wie Flor [3] oder Folz [4], die das Staatsnotrecht nicht aus dem vorstaatlichen, überpositiven Bereich, sondern den u n g e s c h r i e b e n e n Sätzen des jeweiligen Verfassungsrechts entnehmen wollen [5], ist mit einem Ausschluß des Staatsnotrechts durch den Verfassungsgesetzgeber dogmatisch kein Widerspruch verbunden. Denn das zwar ungeschriebene, aber doch dem Verfassungsrecht zugehörende Staatsnotrecht unterliegt ohne weiteres seiner Disposition. Wird das Staatsnotrecht jedoch - wie auch in dieser Arbeit - als überstaatliches, überpositives Recht angesehen, so läßt sich der Ausschluß staatsnotrechtlicher Gedanken durch den V e r f a s s u n g s g e s e t z g e b e r dogmatisch nicht ohne gewisse Widersprüche konstruieren [6]. Für die zuletzt genannte Meinung [7] sind die entscheidenden Argumente gegen ein Staatsnotrecht durch das GG daher neben den bereits erörterten rechtsstaatlichen Prinzipien insbesondere dem Art. 143 GG zu entnehmen.

---

1) auch Siegers, S. 138f verneint in derartigen Fällen grundsätzlich eine Lücke.
2) vgl. z.B. Dierske, Wehrkunde 1963, 291; insges. kritisch dazu Lepper, S. 36 f mit Fn. 109.
3) DVBl. 1958, 149 ff, 152.
4) Staatsnotstand, S. 188 f, 193.
5) zur Bedeutung dieser Unterscheidung bei Siegers, S. 97 ff; konsequent verfolgt bei Krenzler, S. 73 f; Böhm, S. 59.
6) zu diesem Problem vgl. Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 73 Rdn. 3.
7) z.B. auch Maunz, StR (14) § 20 V (S. 169); Scheuner, Verfassungsschutz, S. 318; Voigt, VVDStRL 10 (1952), 44.

Als notstandsrechtliche Spezialregelung der Verfassung geht Art. 143 GG [1] dem stets subsidiären Staatsnotrecht auch bei noch fehlender Regelung eines Inneneinsatzes vor, wenn man berücksichtigt, daß der Gesetzgeber durch diese Norm zur verfassungsrechtlichen Regelung des Inneneinsatzes der Streitkräfte angehalten werden sollte. Sinn des Art. 143 GG war es insoweit, den Verfassungsgesetzgeber [2] von der Flucht(vor Verantwortung)in ein Staatsnotrecht zurückzuhalten. Er sollte in einer vertretbaren Zeitspanne die notwendigen Notstandsregelungen vornehmen, die nach hiesiger Ansicht jeglichem Staatsnotrecht vorzugehen haben - sei es ungeschrieben überstaatlich oder ungeschrieben verfassungsrechtlich einzustufen.

Der Art. 143 GG vermochte daher als Sperrvorschrift einen staatsnotrechtlich begründeten Einsatz von Streitkräften im Innern insoweit schon auszuschließen, als der Verfassungsgesetzgeber zu erkennen gab, den im Regelungsvorbehalt dieser Vorschrift enthaltenen Auftrag zur Regelung des Inneneinsatzes von Streitkräften im Ausnahmezustand (Inneren Notstand) tatsächlich zu erfüllen. Von dieser Prämisse ist im Hinblick auf die über ein Jahrzehnt anhaltenden Vorarbeiten zu einer Notstandsverfassung auszugehen [3].

An diesem Ergebnis ändert sich auch dann in der Sache nichts, wenn man der Scheuner`schen These folgt, Art. 143 GG hätte selbst zu einer Lücke geführt, für die sich allein der Rückgriff auf "das in jedem Staat als ungeschriebenen Grundsatz geltende Recht der äußeren,

---

1) Einz.dazu oben 2.Teil,1.Absch. C II;Dürig,in Maunz-Dürig(1968),zu Art.143 Rdn.3 ff.

2) seine Bindung an"überpositive Rechtsgrundsätze"(BVerfG Besch.v.12.10.1951, E 1, 14 ff,61)ist unbestritten. Dazu können nicht Staatsnotrechtsvorstellungen gezählt werden (vgl. Böhm, S.286 ff).

3) zum Sperrcharakter auch gegen Staatsnotrechtsvorstellungen z.B. Lepper, S. 36 f mit Fn. 109; H. Schäfer, NJW 1956,532; zweifelnd Dierske, Wehrkunde 1963, 296; Barth,DÖV 1966,161 warnt vor einem "negativen Sperrklausel-Schwebezustand".

B

wie auch der inneren Selbstverteidigung" [1] eröffne. Selbst wenn man auch für den Innenbereich ein dem völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrecht entsprechendes Recht für innerstaatliche Notlagen zulassen wollte[2], würde es noch an den spezifischen Befugnisregelungen mit Verteilung von Kompetenzen und Kontrollbestimmungen fehlen. Insoweit bleibt es bei den schon genannten rechtsstaatlichen Bedenken, die gegenüber dem naturrechtlich begründeten, ungeschriebenen und überpositiven Staatsnotrecht erhoben wurden [3]. Letztlich hätte auch jedes einfache Ausführungsgesetz zur Regelung innerstaatlicher Einsätze von Streitkräften in existentiellen Notlagen seinerzeit an Art. 143 GG scheitern müssen. Diese seinerzeit als unbefriedigend empfundene Lösung hätte auch Folz [4] mit seinem die Verfassung durchbrechenden Prinzip des "Rechtsgeltungswillens des Trägers der Staatsgewalt" nicht zu umgehen vermocht: Weil auch Folz letztlich Legitimationsgrundlagen außerhalb der Verfassungsordnung zu finden sucht, fehlt es auch bei diesem Autor an einer rechtsstaatlich sicheren Grundlage für das Staatsnotrecht. Insoweit trifft auch hier die Kritik zu, der sich die Vertreter eines naturrechtlich begründeten Staatsnotrechts ausgesetzt sehen [5].

Es bleibt danach festzuhalten, daß ein Staatsnotrecht als Grundlage innerstaatlichen Einschreitens von Streitkräften im Hinblick auf den den strengen Positivismus des Art. 143 GG verneint werden mußte, selbst auf die Gefahr ernster staatlicher Gefährdungen hin [6].

---

1) Scheuner, DÖV 1957, 634;
2) z.B. Siegers, S. 115 mit Fn. 1; a.A. Hämann, RiA 1957, 1.
3) vgl. erneut Gather, S. 153 f; Simon, S. 212 f.
4) S. 187 ff.
5) zur Kritik insoweit vgl. Krenzler, S. 74.
6) überwiegende Ansicht, vgl. etwa Maunz, StR (14), § 20 V (S. 168 f); Flor, DVBl. 1958, 149; Franck, DVBl. 1957, 149; Böhm, S. 59 ff; zweifelnd Dierske, Wehrkunde 1963, 296; zur Frage einer Verfassungswidrigkeit Art. 143 GG vgl. Lepper, S. 36 Fn. 109 m.w.N.

cc) Staatsnotrecht und Notstandsverfassungsrecht:

Die Diskussion um eine "Lücke" im GG und damit über das Eindringen staatsnotrechtlicher Vorstellungen auch in das Recht zum Inneneinsatz der Streitkräfte ist mit der Verabschiedung der Notstandsverfassung verständlicherweise verstummt. Ob nunmehr jedoch einem überpositiven Staatsnotrecht jede Grundlage fehlt, ist in Anbetracht der schon genannten Arbeit von Siegers [1] nicht sicher zu beantworten. Im Hinblick auf die dort gewählte Begründung des Staatsnotrechts mittels Analogie zum übergesetzlichen Notstand im Strafrecht ist es nicht auszuschließen, daß wieder "die Kernfrage auftauchen wird, ob der Staat ... in extremen Notfällen zu staatsnotrechtlichen Maßnahmen befugt (ist), ohne daß sich in der Verfassung eine entsprechende Legitimation finden läßt" [2].

Nach geltendem Recht ist eine derartige Befugnis jedoch mehr als fraglich: Der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers [3] ging dahin, daß es das erklärte Ziel der Notstandsverfassung sei, den Rückgriff auf ungeschriebene Verfassungsgrundsätze durch ausdrückliche Regelungen zu erübrigen. Auch der "ausdrückliche Regelungsvorbehalt" [4] des Art. 87 a Abs. 2 GG verbietet es, das Staatsnotrecht neben den geregelten Einsatzfällen oder zur Ausfüllung bestehender Ermächtigungen zum Inneneinsatz von Streitkräften heranzuziehen. Denn Inneneinsätze sind nur zulässig, "soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt".

Neben diesen bereits im Zusammenhang mit Art. 143 GG einschlägigen Argumenten gegen einen Inneneinsatz der

---

1) vgl.S.125 ff,136 ff,Zusammenfassung S.146 f;kritisch behandelt bei Krenzler, S. 69 f.
2) Siegers,S.147;die Möglichkeit eines ungeschriebenen Staatsnotrechts bejaht neuerdings noch Zweigert,?. Hearing, S. 94 ff; nicht prinzipiell ablehnend wohl Hesse, VerfR, § 23 I 2 (S.286); Brunkow, S. 24.
3) AB 1968, S.9 im Hinblick auf die Verankerung des Widerstandrechts in Art. 20 IV GG; i.E. auch Doehring, Staat 8 (1969),437;wohl a.A.Isensee,S.105.
4) dazu oben 2. Teil, 1. Absch. D II.

B

Streitkräfte auf Staatsnotrechts-Grundlage sind auch nach geltendem Verfassungsrecht wieder die bereits behandelten r e c h t s s t a a t l i c h e n Bedenken anzuführen, die hinsichtlich Rechtssicherheit, Verfassungsstabilität und der Gefahr der Grundrechtsrelativierung bestehen [1]. Im übrigen ist Siegers entgegenzuhalten, daß sie mit dem Festhalten an staatsnotrechtlichen Gedankengängen durchaus nicht das Problem der Umgrenzung und Kontrolle notstandsverfassungsrechtlicher Betätigungen in zufriedenstellenderer Weise zu lösen vermag, als dies von der Notstandsverfassung - bei allen Mängeln - versucht wird. Zudem setzt sich auch Siegers der Kritik aus, bei der von ihr angestellten Güterabwägung "auf überpositive Wertmaßstäbe zurückgreifen (zu) müssen" [2].

Selbst über das inzwischen positivrechtlich in die Verfassung eingefügte, stets subsidiäre Widerstandsrecht [3] in Art. 20 Abs. 4 GG könnten staatsnotrechtliche Gedankengänge nicht in das GG eindringen, wie bereits Krenzler [4] umfassend und überzeugend nachgewiesen hat. Insoweit versperrt Art. 20 Abs. 4 GG nicht nur den Zugang zu einem quasi naturrechtlich begründbaren, überpositiven Widerstandsrecht [5], sondern läßt auch keine Handhabung i.S. einer generalklauselartigen Ermächtigung zu Maßnahmen (u.U. auch Inneneinsätze der Streitkräfte) zu, die über die übrigen Notstandsbestimmungen des GG hinausgingen. Eine derartige Handhabung würde den Staatsstreich bedeuten [6]. Seine Zulässigkeit müßte als innerer Widerspruch zwischen Widerstandsrecht und den sonstigen Bestimmungen der Notstandsverfassung angesehen werden, welcher nicht ohne weiteres als gewollt angesehen werden kann.

---

1) vgl. Bernhardt, 1. Hearing, S. 24.
2) Siegers, S. 142; vgl. dazu die Kritik bei Krenzler, S. 69 f.
3) vgl. die Behandlung z.B. bei Isensee, S. 13 ff; Ganseforth S. 40 ff; Bertram, S. 41 ff; kritisch insgesamt Hesse, VerfR, § 23 VI (S. 298 f); a.A. Hoffmann, S. 108.
4) S. 19-48; i.E. auch Dierske, Polizeinotheit, S. 5.
5) dazu Doehring, Staat 8 (1969), 437.
6) vgl. Krenzler, S. 48 (rechtsvergleichend zu Art. 48 II WRV auf S. 39 ff).

Somit versteht sich, daß selbst ein mit hoheitlichen Eingriffshandlungen verbundener Inneneinsatz der Streitkräfte auf der Basis einer "Staatsnothilfe" [1] zugunster des S t a a t e s abzulehnen ist [2]. Die Demokratie des GG ist"streitbar" auch insoweit, daß sie die Staatsgewalt unüberwindbar an die eigene freiheitliche demokratische Grundordnung bindet [3]. Ein ungeschriebenes Staatsnotrecht - mit naturrechtlich überpositiver oder positivrechtlicher Begründung - kann daher nach geltendem Verfassungsrecht weniger denn je als Grundlage einer quasi kriegsvölkerrechtlichen Funktionsausübung der Streitkräfte im Innern angesehen werden [4].

C. Schlußfolgerungen:

I. Eine der These dieser Arbeit [5] widersprechende Deutung des Inneneinsatzes von Streitkräften als Erfüllung materiell-polizeilicher Aufgaben in lediglich u n s e l b s t ä n d i g e r Funktion findet in den Rechtsinstituten "Requisition" bzw. "Amtshilfe" keine dogmatische Stütze (A):

1. Die "Requisition" als Hilfeersuchen von Ländern oder anderer Stellen der Zivilverwaltung stellt eine rechtsstaatlich notwendige Bedingung und Begrenzung des Eingreifens von Streitkräften im Innern im Zuständigkeitsbereich anderer, primär zur Gefahrenabwehr berufener Behörden dar. Daraus läßt sich auf den Rechtscharakter [6] und die Selbständigkeit der innerstaatlichen Funktionsausübung der Streitkräfte insgesamt nicht ohne weiteres schließen [7] (A I).

---

1) Giese-Schunck, zu Art.20, Erl.II 9(S.88) sprechen von einem "Staatsnothilferecht".
2) das als echtes Grundrecht Privater im Ausnahmefall jenseits des verfassungsrechtl.Notstandes anzusiedelnde Widerstandsrecht ist staatlichen Institutionen verschlossen-str.vgl.Isensee,S.48f mit Fn.100;wohl auch Ganseforth,S.147;Rupprecht,Geiger-Festschr.(1974),S. 792 Fn. 62;a.A.wohl Bertram,S.55 Fn.29, 68 f.
3) vgl. Bulla, AÖR 98 (1973), 351.
4) Art.20 IV GG ersetzt Art.87a IV GG nicht-vgl.Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.124 Fn.2(S.79).
5) oben 1.Teil, 2. Absch. A II.
6) Konsequenz auch bei Lepper, S. 33 f.
7) vgl.Maunz,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.35 Rdn.1.

C

2. Die "Amtshilfe", die auch von Streitkräften auf Ersuchen im Rahmen der Gesetze und bestehender Zuständigkeiten zu leisten ist, wird nach dem für die ersuchte Stelle (hier: Streitkräfte) maßgeblichen Recht vollzogen (A I 1). Die zur Erfüllung von Aufgaben allgemeiner Gefahrenabwehr gerade benötigten Zuständigkeiten, die auch zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse ermächtigen sollen, können den Streitkräften danach nicht nach Amtshilfegrundsätzen, sondern nur im Gesetzgebungswege zuerkannt werden (A II 1, 2).

II. Eine zwar e i g e n e Zuständigkeit, die jedoch weniger materiell-polizeilicher, als quasi-kriegsvölkerrechtlicher Natur ist, würden die Streitkräfte wahrzunehmen haben, wenn ihr Einsatz zum innerstaatlichen Selbstschutz bis auf den heutigen Tag dogmatisch mit Erwägungen eines zwischenstaatlich geltenden "Staatsnotrechts" [1] gerechtfertigt werden müßte:

1. Für die requisitionslosen Einsätze der Streitkräfte "zu administrativen Zwecken" i.S. Art. 66 Abs. 2 BRV, die im 19. Jahrhundert ungeachtet eines Verfassungsvorbehaltes (wie in Art. 36 preuß VU 1850) auf Erlaßebene praktiziert wurden [2], lassen sich bis zur ersten formell-gesetzlichen Regelung in § 17 WehrG 1921 keine den rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt erfüllenden dogmatischen Grundlagen nennen (B I). Eine Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte außerhalb der Verteidigung im Bereich materiell-polizeilicher Gefahrenabwehr kann nach heutiger Rechtsüberzeugung nur durch einen grundlegenden Organisationsakt im Verfassungsrang begründet werden [3].

2. Requisitionslose Einsätze der Streitkräfte in den besagten, n i c h t g e s e t z l i c h geregelten

---

1) zu Geschichte u. Begriff jetzt Siegers, 3 ff, 32 ff; Krenzler, S. 31 ff; ablehnend für das GG Hamann, RiA 1957, 1.

2) vgl.z.B. 1.Teil, 3.Absch. A I2; Kroß, S. 4 ff.

3) vgl.z.B.K.Ipsen, DVBl. 1969, 396 f.

Fällen (zu administrativen Zwecken), wie aber auch in den verfassungsgesetzlich bereits geregelten Fällen (des Ausnahme- und Exekutionsrechts) konnten bis in die Weimarer Zeit hinein auf eine gemeinsame dogmatische Wurzel in Gestalt des - teilweise auch verfassungsrechtlich verankerten - "monarchischen Prinzips" [1] aus vorkonstitutioneller Zeit zurückgeführt werden (B II). Danach war der Souverän notfalls mit Hilfe von Streitkräften auch zum innerstaatlichen Selbstschutz des Staates berechtigt und verpflichtet (B II 1). Derartige Legitimationsvorstellungen finden sich im geltenden Einsatzrecht des GG nicht mehr.

III. Die nach dem "monarchischen Prinzip" dem Souverän gegenüber den Mitwirkungsrechten der Parlamente erhalten gebliebenen Vorrechte ("Prärogativen") [2] vermochten noch im 19. Jahrhundert eine von der Dogmatik geduldete Praxis zum Erlaß von Armeebefehlen und selbständigen Militärverordnungen als Ausfluß des militärischen Oberbefehls (B II 2 a) zu institutionalisieren, wonach auch den Streitkräften (noch) ein Recht zu selbständigem Einschreiten im Bereich allgemein - polizeilicher Gefahrenabwehr zuerkannt wurde (B II 2 b). Derartige Befugnisse enthält die "Befehls- und Kommandogewalt" i.S. Art. 65 a/115 b GG nicht mehr (B II 2 c).

IV. Das "Staatsnotrecht" [3] (B II 3)als ungeschriebene, überpositive Norm mit gesetzesdurchbrechenden Wirkungen für Notzeiten ermächtigte den Souverän unmittelbar auch zur Füllung von Kompetenzlücken (B II 3 b), im übrigen zur normausfüllenden Konkretisierung der verfassungsrechtlich geregelten Rechtsinstitute [4] "sui generis" des Ausnahme- und Exekutionsrechts noch bis in die Weimarer Zeit hinein. Insoweit waren requisitionslose Einsätze der Streitkräfte im Innern mit eigenständigen (im einzelnen geschilderten) Regeln zulässig, die

---

1) vgl. E.R. Huber, Geschichte I, S. 651 ff.
2) vgl. dazu Lepper, S. 112 ff.
3) dazu etwa Folz, S. 152 ff; Siegers, S. 3 ff, 125 ff.
4) dazu 1. Teil, 3. Absch. B und C.

jedoch von den Einsätzen zur Erfüllung materiell-polizeilicher Aufgaben ("zu administrativen Zwecken") unterschieden werden müssen [1]. Für letztere Einsätze hätte das Staatsnotrecht bereits in seiner verfassungsgeschichtlichen Ausprägung weder nach Voraussetzungen (z.B. Staatsnot) noch Rechtsfolgen (z.B. Gesetzessuspendierung) als Legitimationsgrundlage herangezogen werden dürfen (B II 3 b).

V. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts setzte sich mit erstarkendem Rechtspositivismus die Unvereinbarkeit staatsnotrechtlicher Vorstellungen im Zusammenhang mit einem rechtsstaatlich geregelten Einsatz von Streitkräften im Innern im Schrifttum weitgehend durch [3]. In gleicher Weise haben Erwägungen der Rechtsstaatlichkeit (i.S. Art. 20 Abs. 2 GG) bezüglich des Gesetzesvorbehaltes, der Verfassungsstabilität und der Rechtssicherheit (B II 3 d aa) zusammen mit der vom Gesetzgeber den den Sperrvorschriften des Art. 143 GG bzw. Art. 87 a Abs. 2 GG zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen von jeher auch in der Geschichte des Bonner Grundgesetzes dazu geführt, eine auf ein überpositives Staatsnotrecht gegründete, selbständige Funktionsausübung von Streitkräften im Innern nicht zuzulassen. Eine abweichende Beurteilung wird auch nicht im Hinblick auf Art. 20 Abs. 4 GG erforderlich [4] (B II 3 d bb, cc).

VI. Die von der Dogmatik insoweit gegebenen Deutungen des Inneneinsatzes der Streitkräfte, die der in dieser Arbeit aufgestellten These einer Wahrnehmung e i g e n e r Zuständigkeiten der Streitkräfte im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr im Innern zuwiderlaufen könnten, vermögen im Hinblick das geltende Recht nicht zu überzeugen. Vielmehr stützen die genannten Theorien mittel-

---

1) oben Zusammenfassung 1. Teil, 3. Absch. D.
2) zur gegenteiligen Rechtsüberzeugung seinerzeit bei Kroß, S. 19 m.w.N.
3) vgl. G. Jellinek, Stl. S. 359 ff.
4) zur Ablehnung eines Staatsnotrechts jetzt Krenzler, S. 19 ff (hinsichtlich Art. 20 IV GG); S. 49 ff (hinsichtlich sonstiger Begründungen).

die bereits verfassungsgeschichtlich erhärtete Ansicht dieser Arbeit, wonach auch materiell-polizeiliche Gefahrenabwehr als eigene Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte ausgestaltet sein kann [1]. Für die letztliche Bejahung einer derartigen "Doppelaufgabe" der Streitkräfte auch zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung wird daher allein - entsprechend dem Ansatz in dieser Arbeit - auf die Sachgesamtheit der jeweils zugewiesenen Kompetenzen in Art. 87 a Abs. 3, Abs. 4 GG und Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG abgestellt werden können.

2. Abschnitt:Möglichkeiten und Grenzen der Ableitung eines umfassenden funktionell-materiellen Begriffs der Streitkräfte [2]:

Bevor sich die abschließende Frage stellt, ob die Ableitung eines umfassenden funktionell-materiellen Begriffs [3] der Streitkräfte unter Einschluß einer Aufgabe zur allgemein-polizeilichen Gefahrenabwehr im Hinblick auf den materiellen Polizeibegriff überhaupt zweckmäßig ist [4], gilt es die Vorfrage endgültig zu klären, ob der Gesetzgeber durch die jeweiligen Kompetenzzuweisungen tatsächlich zum Ausdruck gebracht hat, daß den Streitkräften eine innerstaatliche Zuständigkeit (Aufgabe i.w.S.) - mehr oder weniger in "Konkurrenz" [5] zur Polizei - zustehen soll. Für das geltende Recht ausschlaggebende Frage im Hinblick auf die Thesen dieser Arbeit wäre, ob es sich gegebenenfalls um eine Zuständigkeit allgemein-polizeilicher Natur handelt.

---

1) erneut These oben 1.Teil,2.Absch. A II.Verfassungsgeschichtl.Nachweis 1.Teil,3.Absch. A mit Schlußfolgerung D VII;im übrigen 2.Teil,2.-4.Absch. auch A.Maier,Verw Arch.39(1934), 276 Fn.16; andererseits Lepper, S. 30, 51.

2) zum staatsrechtl.Begriff insgesamt oben 1.Teil, 1. Absch. C, D;auch Parche, S. 20 m.w.N.

3) im Hinblick auf Polizei wie Streitkräfte -oben 1.Teil 2.Absch. D II 1,2;Einführung zu B; grundlegend Lepper S. 19 ff, 29 f, 51.

4) zur Problematik oben 1.Teil,2.Absch. D II 1;vgl. Götz,S.22;Brunkow,S.129 f;andererseits Drews-Wacke-Vogel-Martens,Bd.I (1975), S. 15.

5) Lepper, S.27;vgl.auch Franck,DVBl.1957, 149.

A

A. Die Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte auch zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung ("Doppelaufgabe"):

Von einer "Doppelaufgabe" [1] der Streitkräfte wird in dieser Arbeit gesprochen, wenn ihnen neben dem Schutz der äußeren auch der Schutz der inneren Sicherheit zugewiesen ist.

Die These [2] dieser Arbeit geht dahin, eine "militärische" innerstaatliche Aufgabe (i.w.S.) zumindest nach geltendem Recht nicht als in den Innenbereich "übergreifenen Auftrag" [3] der Verteidigung, sondern als eine davon wesensmäßig geschiedene "polizeiliche Funktion" [4] der Streitkräfte zum Zwecke allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr zu begreifen. Diese unterschiedlichen Anknüpfungspunkte treten im Schrifttum nicht stets deutlich hervor.

I. Stellungnahmen im Schrifttum zur Frage der Doppelaufgabe":

Soweit das Schrifttum die Frage einer innerstaatlichen Aufgabe (i.w.S.) [5] der Streitkräfte behandelt und bejaht, ist bei der Einordnung einer Ansicht genau zu beachten, ob die Antwort des jeweiligen Autors mehr im Hinblick auf die Tatbestände des Ausnahmerechts und der Bundesexekution [6] und/oder im Hinblick auf militärisches Handeln zum Zwecke allgemeiner Gefahrenabwehr (historisch: zu administrativen Zwecken [7]) gegeben wird.

---

1) dazu Hoffmann, S. 110; Scheuner, Aussprache in VVD-StRL 26 (1968), 280; oben 1. Teil,2. Absch. A.
2) oben 1. Teil, 2. Absch. A II; Einführung zu B.
3) v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. V 4 b (S.2322).
4) zu dem Wortgebrauch unter Vorbehalt A. Maier, Verw Arch. 39 (1934), 276 Fn. 16; ähnlich Liepmann, S. 26, i.V.m. S. 70; Brunkow, S. 130.
5) verstanden als Auftrag, Zuständigkeit - dazu Einführung zu B.
6) Einzelh. oben 1. Teil, 3. Absch. B, C.
7) Einzelh. oben 1. Teil, 2. Absch. D I, 3. Absch. A; vgl. Kroß, S. 4 f.

1. Das ältere Schrifttum im 19. und frühen 20. Jahrhundert:

Unter alleiniger Berücksichtigung der Zusammenhänge des Art. 36 preuß VU 1850 kommt z.B. Moebius [1] zu dem Schluß, die Aufrechterhaltung der (öffentlichen) Ordnung "ist Polizei", während es bei Laband in Verbindung mit der Besprechung des Art. 68 BRV (Belagerungszustand) in der 5. Auflage seines Staatsrechts (1914) [2] heißt: "Das Militär ist nicht nur zum Schutze gegen äußere Feinde, sondern auch zur Aufrechterhaltung des L a n d f r i e d e n s gegen innere Bedrohung bestimmt". In dieser Zeit ist eine wie auch immer zu qualifizierende Doppelaufgabe der Streitkräfte im äußeren und inneren Staatsbereich ebenso anerkannt wie unter Geltung des Art. 48 Abs. 2 WRV. Differenzierter im Hinblick auf die im 1. Teil der Arbeit ermittelten Tätigkeiten der Streitkräfte im Innern ist dagegen die Stellungnahme von Haldy [4], der deutlich zwischen Einsätzen als "ultima ratio der Staatsgewalt" und als "ultima ratio der Polizeigewalt" (bei Requisition) unterscheidet. Den zum Einsatzrecht im 19. Jahrhundert erzielten Ergebnissen dieser Arbeit nahekommend, geht dann schließlich Liepmann für die Weimarer Zeit davon aus, daß das Militär nicht die Ausübung der polizeilichen Tätigkeit an Stelle der Polizei übernehme, sondern als "selbständiges Organ der Staatsgewalt" [5] auftrete, meint allerdings kurz danach, daß jede rechtmäßige "militärische Polizeihandlung" als "militärische Dienstausübung" [6] anzusehen sei. Als abschließende Stellungnahme zu den Vertretern des älteren Schrifttums sei Alfons Maier [7] genannt, der zwar nicht jedes Eingreifen des Militärs im Innern als polizeilich an-

---

1) S.4; auch van Calker, S.10; zu Art.36 preuß VU 1850 oben 1.Teil, 2. Absch. D I 2.
2) StR IV, S.43; auch Zachariä, StR II, S.560.
3) sinngemäß vgl. Grau, Hdb DStR II, S.278; Anschütz, Kommentar, S.279; auch Schneider, S.238; zur Interpretation vgl. Lepper, S.34 f.
4) S.21; in der Tendenz ähnl. A. Maier, VerwArch.39 (1934), 276 mit Fn.16.
5) Liepmann, S. 26.
6) Liepmann, S.27, unklar gegenüber S.6; zur Deutung vgl. Lepper, S. 36 Fn.106.
7) in Verw Arch.39 (1934), 276 Fn.16.

A

sehen will, doch den historischen Garnisonswachdienst neben der Beseitigung von technischen Notständen i.S. § 17 WehrG 1921 immerhin als von existentiellen Notlagen des Staates geschiedene, einzige Fälle einer "polizeilichen" Funktion der Streitkräfte betrachtet.

2. Das jüngere Schrifttum zur Frage einer "Doppelaufgabe":

Der Einsatz von Streitkräften im Innern zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben - womöglich kraft eigenen Rechts - beschäftigte das Schrifttum unmittelbar vor und nach der Wiederaufrüstung von 1956 in kaum unterschiedlicher Weise. Erst nach Verabschiedung des 17. Gesetzes zur Ergänzung des GG [1] werden allerdings Stimmen laut, die eine Erfüllung der materiell-polizeilichen Kompetenzen der Streitkräfte im Innern auch in e i g e n e r Funktion nicht schlechthin ausschließen wollen [2].

a) Meinungsstand vor Inkrafttreten der Notstandsverfassung (1949-1968):

Im Hinblick auf den föderalistischen und polizeirechtlichen Charakter des Art. 91 GG a.F. [3] wurde frühzeitig zur Frage eines etwaigen Inneneinsatzes der Streitkräfte die Vorstellung geäußert, dieser müsse- wenn überhaupt - "das letzte Mittel" bilden, da die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die "ureigentliche Aufgabe der Polizei" [4] sei und es bleiben sollte.

Der mit der Wiederaufrüstung in das GG eingefügte Art. 143 GG [5] ließ auch das Schrifttum im folgenden erkennen, daß der Grundgesetzgeber den Einsatz von Streit-

---

1) vom 24. Juni 1968, BGBl.I,S.709 ("Notstandsverfassung").
2) insbesondere Brunkow, S.121 i.V.m. S. 129 f.
3) dazu oben 2. Teil, 1. Absch. B.
4) Schüle, JZ 1955, 468 r S; i.E. selbst noch v.d. Heydte, DVBl. 1967, 702.
5) dazu oben 2. Teil,1. Absch. C II.

kräften insbesondere im "Inneren Notstand" nicht grundsätzlich ablehnen wolle. Als "eigentliche Aufgabe" [1] der Streitkräfte wurde verständlicherweise die Abwehr äußerer Angreifer im Verteidigungsfall angesehen. Hierbei wurde jedoch von der "Grundaufgabe" [2] bzw. der "Hauptaufgabe" [3] der Streitkräfte gesprochen. Schon diesen Stellungnahmen läßt sich entnehmen, daß eine weitere "Aufgabe" (im Innern) für die Streitkräfte als grundsätzlich zulässig angesehen wurde. Doch wurde zumindest nach dem damaligen Recht eine innerstaatliche "Konkurrenz" [4] zwischen Polizei und Streitkräften abgelehnt, darüberhinaus sogar im Hinblick auf die Aufgaben-Abgrenzung von Polizei und Streitkräften ein "selbständiges Tätigwerden" [5] der Streitkräfte auf dem der Polizei vorbehaltenen Gebiet sogar grundsätzlich als nicht möglich angesehen. Allerdings fehlte es nicht an Autoren, die zwar im Hinblick auf Art. 143 GG einen bewaffneten Inneneinsatz der Streitkräfte seinerzeit als verboten betrachteten, dennoch wesensmäßig die Streitkräfte auch dazu ausersehen sahen, die Lebensordnung des Staates "u.U. auch von innen" [6] zu schützen. Unsicher bleibt, ob Lepper darüberhinaus bereits de lege lata einen Inneneinsatz zulassen wollte: In seiner Monographie [7] stellt er die Streitkräfte als das stärkste Machtmittel des Staates dar, welches nicht nur Angriffe auf den äußeren Bestand sondern auch von "seiner verfassungsmäßigen Ordnung" abzuwehren habe [8]. Der "militärischen Funktion" [9] rechnet er den staatsrechtlichen Notstand, den technischen Notstand und den

---

1) Dürig, in Maunz-Dürig (1968), zu Art. 143 Rdn. 10; ähnlich Rdn. 15, vgl. oben 2. Teil, 1. Absch. CI; 1. Teil, 2. Absch. C.
2) Dierske, Wehrkunde 1963, 295; Jess-Mann, S. 56.
3) C. Arndt, DVBl. 1965, 191; noch v. Unruh, VVDStRl 26 (1968), 171 (wohl einzige Aufgabe).
4) Franck, DVBl. 1957, 149.
5) Dierske, Wehrkunde 1963, 295; i.E. wohl auch Jess-Mann, S. 54 f.
6) Lerche, Staatslexikon, Sp. 240; ähnlich Martens, S. 102; mittelbar mehrfach vertretene Ansicht z.B. Kölble, Polizei 1962, 177, 179.
7) insbesondere zum funktionellen (materiellen) Begriff der "militärischen Streitkräfte", S. 19-51.
8) S. 51; ähnlich S. 99 f.
9) S. 26; im folgenden S. 35 ff, 40 ff, 48 ff; unklar seine Haltung zu Art. 143 GG - siehe S. 36 mit Fn. 109.

A

Bundeszwang (Art. 37 GG) zu.

Die exemplarischen Stellungnahmen zeigen, daß das Schrifttum in der Zeit von 1956-1968 weit überwiegend einen Einsatz der Streitkräfte im Innern (mit hoheitlichen Befugnissen) abgelehnt hat, einen de lege ferenda erwogenen Einsatz als "ultima ratio", soweit nach "polizeirechtlichen Grundsätzen" [1] ausgestaltet, offenbar aber nur in unselbständiger Funktion in Betracht gezogen hat.

b) Meinungsstand nach geltendem Notstandsverfassungsrecht:

Eine gewisse Neuorientierung des Schrifttums bei der Beantwortung der Frage einer "Doppelaufgabe" der Streitkräfte auch zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung ist nach Verabschiedung der Notstandsverfassung (1968) zu beobachten: Soweit die vorwiegend polizeirechtlich orientierte Literatur [2] in der genannten Frage der materiellen Aufgabe der Streitkräfte am Verteidigungsauftrag als "Grundfunktion" [3] oder "einziger Aufgabe" [4] festhält, geschieht dies im Hinblick auf das Bestreben, eine an die Funktionsausübung im historischen Ausnahme- und Bundesexekutionsrecht anknüpfende "Doppelaufgabe" der Streitkräfte im Innern von vornherein ausschließen zu wollen [5]. Für den brisanten Einsatz im"Inneren Notstand" findet Parche [6] dafür auch eine dogmatische Erklärung: Seit Inkrafttreten der Notstandsverfassung divergiere nunmehr die (auf den Verteidigungsauftrag beschränkte) "Funktion" und "Zuständigkeit" der Streitkräfte im Gegensatz zu der mehr oder weniger umfas-

---

1) Dierske, Polizei 1964, 356; ähnl. Wehrkunde 1963, 295; auch Hall, GM 1968, 148 f; zudem darüberhinausgehenden Einsatz nach Art. 91 II 5 AE 1965 z.B. Evers, AÖR 91 (1966), 27 ff.
2) im Zusammenhang mit Art. 87a IV, 1, 2. Alt. GG dargestellt -oben 2. Teil, 3. Absch. D II 2 b, c; zudem 1. Absch. DI.
3) Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 24, 38, 95; auch C. Arndt, DVBl. 1968, 731; in der Konsequenz unsicher bei Keidel, S. 82, 224.
4) vgl. Parche, S. 21 Fn. 19; auch Schreiber, DÖV 1969, 730 rS; Hoffmann, S. 109.
5) beispielhaft insoweit Hoffmann, S. 106, 109 f.
6) vgl. Parche, S. 185.

senden Identität beider Begriffe in der Geschichte. Daraus sei zu folgern, daß die Summe sachlicher Zuständigkeiten nach geltendem Recht zu einer "Erweiterung des materiell-funktionellen" Begriffs der Streitkräfte führe ; der "Innere Notstand" sei nunmehr — im Unterschied zum historischen Einsatzrecht — nur noch "formell-militärische" Tätigkeit der Streitkräfte, m a t e r i e l l dagegen Polizeiaufgabe.
Die damit zum Ausdruck gebrachte Ablehnung einer innerstaatlichen Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte (für den Fall des Inneren Notstands) läßt Parche an jene Autoren heranrücken, die wie Hoffmann "einen in den inneren Bereich übergreifenden Auftrag" [1] ablehnen, aber nicht stets deutlich zu erkennen geben, ob als Konsequenz daraus lediglich eine u n s e l b s t ä n d i g e [2] Wehrnehmung der polizeilichen Aufgabe durch die Streitkräfte de lege lata zwingend ist [3].

Von diesen Vertretern heben sich deutlich die in dieser Arbeit ebenfalls im einzelnen behandelten Autoren ab, die wie K. Ipsen [4] bei Einzelkompetenzen im Objektschutz Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG und/oder im Falle der Aufstandsbekämpfung (Art. 87 a Abs. 4 S. 1,2.Alt. GG) zwar eine eigene Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte bejahen, diese aber mehr oder weniger als Ausfluß des kriegsvölkerrechtlichen Kampfauftrages betrachten [5]. Bei diesen Autoren wird demnach an die verfassungsgeschichtlichen Vorstellungen von den Streitkräften als "Machterhaltungsinstrument [6] auch beim innerstaatlichen Selbstschutz angeknüpft, wonach auch im Bürgerkrieg (als einer von polizeilichen Störungen substan-

---

1) Hoffmann, S. 109; zur Gegenmeinung 2.Teil,1.Absch.D I.
2) das wird bei Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.25 mit Fn.1(S.14) gegen v.Mangoldt-Klein,zu Art. 87a Anm. V 4 b(S.2322)anzunehmen sein;wohl auch bei Schreiber,DÖV 1969,730.
3) unklar im Hinblick auf die Äußerungen zu Art. 87a II GG bei C. Arndt,DVBl.1968,730;lediglich die Aufgaben der Länderpolizeien nennend Schnupp,Polizei 1968,293.
4) in BK,zu Art.87a Rdn.77(Art.87a III 1 GG als"Ausnahmerecht sui generis").
5) zu Art.87a IV 1,2.Alt. GG z.B.Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.174;Denninger-Beye,S.25;Lehnguth,S.25f,69-72.
6) Denninger-Beye,S.25;schon v.d.Heydte,Aussprache in VVDStRL 26 (1968), 281.

tiell geschiedenen Gefahrenlage) eigene Staatsbürger mit "Gewaltakten" [1] wie fremde Kombattanten "bekämpft" werden [2]. Als Formen des "typischen Streitkräftewirkens" werden danach nicht angesehen die "Nebenaufgaben" (?) des Objektschutzes, der Verkehrsregelung sowie der Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen [3].

Von dieser Autorengruppe hebt sich Linder insoweit ab, als er bezweifelt, ob die Streitkräfte bei der Aufstandsbekämpfung, die eine "allein den Streitkräften obliegende Aufgabe" [4] sei, letztlich nicht doch wie die Polizei als Rechtsschutzfaktor verstanden werden müßten. [5] In diese Richtung zielt auch die Stellungnahme Keidels auf der Grundlage des allerdings von ihm selbst ausgedehnt verstandenen Begriffs der "Funktion" [6]. Er geht - bekanntlich nicht widerspruchsfrei - davon aus, daß bei der Bewältigung der Aufstandsbekämpfung als polizeiliche Aufgabe der Streitkräfte diese "weder eine reine Polizeifunktion, noch eine rein militärisch-kriegsmäßige Funktion" [7] ausübten; letztlich sieht er aber auch diese Fallgestaltung des Streitkräftehandelns eher als "Polizeifunktion" an [8].
Erst die im folgenden zu behandelnden Autoren könnten die in dieser Arbeit aufgestellte These einer "Doppelaufgabe" aufgrund einer eigenen Zuständigkeit der Streitkräfte im Bereich allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr nachhaltiger stützen: Nach dem Kommentar von v. Mangoldt-Klein [9] bleibt der Verteidigungsauftrag der eigentliche "(Regel-)Verwendungszweck" [10] und die

---

1) Lehnguth, S. 72 i.V.m. S. 69 ff; i.E. auch (ohne eine Polizeiaufgabe grundsätzlich zu verneinen) Karpinski, S. 37, 76; unsicher v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. VII 2 c, bb (S. 2337).
2) Lehnguth, S. 25 i.V.m. S. 72.
3) vgl. Lehnguth, S. 25.
4) Linder, S. 130, 128.
5) vgl. Linder, S. 93.
6) vgl. Keidel, S. 19.
7) Keidel, S. 81 f.
8) vgl. Keidel, S. 82, Einz. oben 2. Teil, 3. Absch. D II 2 b.
9) v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. V 4 a (S. 2321).
10) v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. V 4 b (S. 2322) auch im folgenden.

sonstigen Einsatzmöglichkeiten die Ausnahme; das müsse jedoch nicht bedeuten, daß die Verteidigung von außen "die einzige institutionelle Aufgabe" der Streitkräfte sei. Der Kommentar hält demzufolge die Zugehörigkeit der in Art. 87 a Abs. 2 GG zugelassenen Inneneinsätze zum Auftrag der Streitkräfte unter Bezugnahme auf Lepper [1] (und die ähnlich auch in dieser Arbeit aufgegriffene dogmatische Erklärung) für möglich. Danach soll die "aus rechtsstaatlichen Gründen vollzogene Trennung von Militär und Polizei durchbrochen" sein, so daß "in den grundgesetzlich vorgesehenen Fällen der Schutz des Staates gegen innere Bedrohung zur Funktion der Streitkräfte" gehöre.
Wird auch bei v. Mangoldt-Klein noch nicht klar, um welchen "auch in den inneren Bereich ü b e r g r e i f e n d e n Auftrag" [2] der Streitkräfte es sich handeln soll, so nimmt Brunkow eindeutiger i.S. der hier verfolgten These Stellung: Er stellt eine "inzwischen vom Gesetzgeber gewollte Verzahnung polizeilicher und militärischer Funktionen" [3] beim Inneneinsatz der Streitkräfte fest, welche eine "partielle Abkehr von militärischen Bekämpfungsmethoden und eine entsprechende Anwendung polizeilicher Grundsätze" beinhalte . Darüberhinaus vermerkt Brunkow, daß u.a. die Sicherheitsbestrebungen des Gesetzgebers innerstaatlich zu jenen "Überschneidungen" geführt hätten, "die eine klare Differenzierung zwischen Polizei und Militär im Hinblick auf die anfallenden Aufgaben und die sie stützenden Rechtsgrundlagen" nicht erlaubten [4].
Die genannten Ansichten sind im Zusammenhang mit den sich daraus ergebenden Konsequenzen bei den einzelnen Kompetenzzuweisungen bereits grundsätzlich dargestellt worden. Daraus hat sich insbesondere im Falle der Aufstandsbekämpfung in Anlehnung an die bei Dürig, Keidel und Brunkow beschrittenen Wege die eigene "konsequent

---

1) S. 29; auch oben 1.Teil, 3. Absch. D VII.
2) v.Mangoldt-Klein,ebd.(S.2322);gem.Anm.VII 2c, bb (S. 2337)sollen bei der Aufstandsbekämpfung kriegsvölkerrechtl. Grundsätze gelten.
3) Brunkow,S.121(allerdings bezeichnet er die Einsätze i.S. Art.87a II GG auf S.34 als"atypische"Maßnahmen der Streitkräfte).
4) Brunkow, S. 129, siehe auch S.102 i.V.m. S.76 .

A

polizeirechtliche Lösung" [1] ergeben, die es erst erlaubt, die Frage nach einer e i g e n e n Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte mit allgemein-polizeilichen Cahrakter [2], weiterzuverfolgen. Die Stellungnahmen im Schrifttum hierzu zeigen, daß - weniger dogmatisch als verfassungsgeschichtlich [3] erklärbar- eine eigene Zuständigkeit der Streitkräfte für den Innenbereich zumindest a u c h allgemein-polizeilicher Natur (mehr oder weniger eindeutig) von Teilen des Schrifttums in der Vergangenheit, aber auch Gegenwart bejaht wurde bzw. wird. Anknüpfungspunkt für die Beantwortung der Frage nach der "Doppelaufgabe" und nach ihrem rechtlichen Charakter war und ist dabei stets die sich in der Sachgesamtheit der Einzelkompetenzen wiederspiegelnden Vorstellungen des Gesetzgebers: Dieser mußte sich im Hinblick auf die widerstreitenden Bedürfnisse nach staatlicher Sicherung einerseits und Rechtsstaatlichkeit andererseits dafür entscheiden, den Inneneinsatz entweder in eigener Zuständigkeit oder nur in unselbständiger Funktionsausübung zuzulassen [4] - nachdem die Entscheidung, daß die Streitkräfte innerstaatlich u.U. auch hoheitlich tätig werden können, grundsätzlich bereits durch Art. 143 GG gefallen war.

II. Die Doppelaufgabe unter Berücksichtigung des Rechts des Ausnahmezustandes und der Bundesexekution im 19. und frühen 20. Jahrhundert [5]:

Der Schutz des Staates in machtmäßiger Sicht gegen bewaffnete Angriffe von außen ist von jeher - wie auch in dieser Arbeit vorausgesetzt [6] - die aus der Wehrhoheit des Staates ableitbare ursprüngliche, aber auch

---

1) oben 2.Teil, 3.Absch. D II 3, a,b .
2) zur Rechtsnatur der durch die Kompetenzzuweisungen manifestierten materiellen Aufgabe im 2.Teil,2.Absch. B; 3Absch. B; 4. Absch. B.
3) wird auch von Lepper,S.27,51 für seine(hier abgelehnte)"militärische Funktion" im Innern prinzipiell zugegeben.
4) in Anlehnung an die dogmat.Deutung des Inneneinsatzes bei Lepper,S.30,36;dazu die eigene These oben 1.Teil 2. Absch. A II.
5) vgl.bereits Zusammenfassung oben Teil 1, 3.Absch.D, insbes. VII.
6) oben 1.Teil,2.Absch. B I; 2.Teil,1.Absch. C I, D I.

ureigenste Aufgabe der Streitkräfte im Verfassungsverständnis vom 19. zum 20. Jahrhundert [1].

Noch bis zum Ende der Weimarer Republik konnten unbedenklich selbst die schweren Störungen der staatlichen Integrität aus dem Innern den Streitkräften zugerechnet werden, weil sich noch immer jene Vorstellungen in den Verfassungsordnungen manifestierten, denen zufolge die im "Inneren Notstand" gegebene, arteigene existentielle Gefährdung des Staatslebens als wesensmäßig gleichartig mit Kriegsgefahren angesehen wurde. So läßt es sich erklären, daß die als "ultima ratio" des staatlichen Selbstschutzes aufgefaßten militärischen Betätigungen zur Kombattantenabwehr, wie zur Abwehr des inneren Feindes bei Umsturzversuchen u n t e r s c h i e d s l o s als Einsätze mit stärkster (militärischer) Vollzugsgewalt (gemeint sind damit sog. "militärische Waffen") und nach kriegsrechtlichen Grundsätzen begriffen wurden [2].
Der Vollzug der Aufgabe einer Bundes- bzw. Reichsexekution (Art. 19 BRV, Art. 48 Abs. 1 WRV) wurde weitgehend den gleichen Grundsätzen und Regeln unterworfen [3].

Wenn danach den Streitkräften auch neben dem Schutz der äußeren Sicherheit eine weitere Aufgabe (sog. "Doppelaufgabe") zum Schutz der inneren Ordnung zukommen sollte, die den Streitkräften im verfassungspolitischen Bereich der genannten Rechtsinstitute "sui generis" sogar allein zustand (Alleinzuständigkeit), so erscheint nach den Ergebnissen des 1. Teils [4] die dogmatische und praktische Einschätzung dieses Innenauftrages doch nicht identisch mit der durch die bisher h. M.: In keinem Falle handelte es sich im 19. und

---

1) z.B. Haenel, StR, S. 472; Schüle, JZ 1955, 467; grundlegend Lepper, S. 25 f m.w.N.
2) z.B. Boldt, S. 239 f; im übrigen Gesamtdarstellungen bei Parche, S. 43 ff, 70 ff, 93 ff, 184; Kroß, S. 23 ff 110 ff.
3) z.B. E.R. Huber, Geschichte I, S. 636 u. III, S. 1040; Lepper, S. 48 f.
4) vgl. insbesondere im 1. Teil: 3. Absch., B II 5, III 4, 5; C III 2, IV 3 und Zusammenfassung D.

A

frühen 20. Jahrhundert bei den besagten Rechtsinstituten mit teils weitreichenden Suspensionsmöglichkeiten geltenden Verfassungsrechts (mehr) um Ausprägungen des kriegsvölkerrechtlichen Verteidigungsauftrages [1]. Mögen in den fraglichen Rechtsinstituten auch noch Elemente "staatsnotrechtlicher" Vorstellungen enthalten gewesen sein, so ließen die verfassungspolitische Zielsetzung (Zweckbegrenzung) und die den Vollzug jedenfalls grundsätzlich schon beherrschenden Erwägungen von Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit jene Einsätze im Ausnahme- und Bundesexekutionsrecht doch von der ziel- und zweckgerichteten Gegnervernichtung des Verteidigungsauftrages abrücken. Daran ändert die Tatsache nichts, daß in der Praxis das Erscheinungsbild einer Maßnahme der Diktatur oder Reichsexekution ä u ß e r l i c h einer kriegsvölkerrechtlichen Kampfmaßnahme angenähert sein konnte [2].

Selbst in der hier gegebenen Charakterisierung haben jedoch die besagten Rechtsinstitute "sui generis" nach den Untersuchungen im 2. Teil der Arbeit k e i n e n Eingang in das GG gefunden: Auch ein Inneneinsatz der Streitkräfte als "ultima ratio" ist nicht ein solcher mit stärkster (kriegsvölkerrechtlicher) Vollzugsgewalt [3]. Ein System suspendierter Verfassungsnormen mit vom Polizeirecht gelösten Bindungen oder einen Einsatz zum Zwecke des Bundeszwanges (Art. 37 GG) kennt das GG zudem nicht [4]. Begriffe wie "Staatsnotstand" und "Innerer Notstand" [5] oder "Bürgerkrieg [6] haben nicht eine s u b s t a n t i e l l e Unterschiedlichkeit zwischen Streitkräften und Polizei bei der Bewältigung innerstaatlicher Störungen schlüssig belegen können. Im Hinblick auf die indizielle Bedeutung der Rechtsnatur der

---

1) i.E. ähnlich Kroß, S.215,220(zu Art.48 I WRV).
2) nicht immer eindeutig Kroß,S.181 ff i.V.m.S.147 f (zu Art.48 II WRV),S.229 i.V.m.S.215,220(zu Art.48 I WRV).
3) mittelbar z.B.Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.24,106 i.V.m. Rdn. 54, 126.
4) Einz. oben 2.Teil,3.Absch. B II,5. Absch. B II.
5) dazu jeweils 1.Teil, 2.Absch. C II, 3. Absch. B II 1; 2. Teil, 3. Absch. A.
6) zur Kritik oben 2.Teil,3.Absch. A I 2a, D II 3a.

zu bewältigenden materiell-polizeilichen Aufgabe bei a l l e n Kompetenzzuweisungen ist es den Streitkräften nicht einmal verwehrt, auf polizeirechtlicher Grundlage "besondere (schwere)Waffen" rechtsstaats- und grundrechtsgebunden einzusetzen [1]. Dazu wurde eingehend Stellung genommen. Eine den Innenbereich erfassende "Doppelaufgabe" der Streitkräfte, die sich als "Übergreifen" des Verteidigungsauftrages auf den Bereich allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr oder als Fortsetzung ausnahmerechtlicher Rechtsinstitute des 19. und frühen 20. Jahrhunderts verstünde, erlaubt das GG somit nicht [2] - einem derartigen, innerstaatlichen Auftrag wird auch in dieser Arbeit nicht das Wort geredet.

III. Die "Doppelaufgabe" unter Berücksichtigung des Rechts zu requisitionslosem Einschreiten zum Zwecke allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr:

Eine e i g e n e Aufgabe (Zuständigkeit) der Streitkräfte setzt grundsätzlich ein Recht voraus, ohne Anforderung (Requisition) tätig werden zu dürfen, unbeschadet der Möglichkeit, dieselbe Aufgabe (der allgemeinen Gefahrenabwehr) auch unselbständig für die zivilen Stellen der Polizei zu erfüllen [3].

1. Die "materielle Aufgabenkonkurrenz" zwischen Polizei und Streitkräften [4]:

Die durch die organisatorische und funktionelle Verselbständigung der Polizei zugewachsene Primärzuständigkeit auf dem Gebiet allgemeiner Gefahrenabwehr ist durch die Notstandsverfassung nicht angetastet worden [5].

---

1) z.B. Dürig, GG, zu Art. 87a Rdn. 126 i.V.m. Rdn. 54-56; oben 2. Teil, 2. Absch. D II 2b; 3. Absch. D II 3 b, E.
2) nur insoweit zutr. Hoffmann, S. 109 f.
3) nach der These oben 1. Teil, 2. Absch. A II folgt eine Unselbständigkeit der Funktionsausübung also nicht aus dem (polizeil.) Charakter der Aufgabe; a.A. Lepper, S. 30.
4) bereits 1. Teil, 2. Absch. D I, II.
5) 1. Teil, 2. Absch. D I 1; auch Liepmann, S. 7.
6) vgl. Schnupp, Polizei 1968, 293.

A

Das schließt jedoch nicht aus, daß im Hinblick auf die Sachgesamtheit der den Streitkräften zugewiesenen materiell-polizeilichen Kompetenzen und vor dem Hintergrund vergleichbarer verfassungsgeschichtlicher Regelungen eine mehr oder weniger begrenzte "Konkurrenz" (der Aufgaben) mit Merkmalen einer "Doppelzuständigkeit"[1] zwischen Polizei und Streitkräften angenommen werden dürfte. Sollte der Gesetzgeber "Überschneidungen"[2] im Bereich allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr durch das Einsatzrecht der Streitkräfte ausdrücklich zugelassen haben, stünden der Annahme einer "Doppelaufgabe" der Streitkräfte zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung allgemein-polizeilicher Natur auch keine Bedenken aus bundesstaatlicher Sicht (Art. 30, 70GG) entgegen.

a) Requisitionsunabhängiges Einschreiten "zu administrativen Zwecken" im historischen Einsatzrecht:

Die mehr oder weniger in "Konkurrenz" zur Polizei den Streitkräften aus vorkonstitutioneller Zeit vorbehaltenen Betätigungen "zu administrativen Zwecken"[3] (mit und ohne Waffengebrauch) liefen im 19. Jahrhundert in ihrer Gesamtheit auf eine Ausübung staatlicher Polizeigewalt durch militärische Vollzugskräfte hinaus[4].

Zu einer f u n k t i o n s m ä ß i g e n Zuordnung auch derartiger materiell-polizeilicher Aufgaben allgemeiner Gefahrenabwehr zu den militärischen Vollzugskräften - und nicht allein den Polizeivollzugskräften - hat jenes bis ins 20. Jahrhundert fortwirkende "Mitregiment des Militärs in allen Polizeisachen"[5] beigetragen. Dadurch blieben den Streitkräften bekanntlich bei Ordnungsstörungen neben den Polizeivollzugskräften

1) verstanden als eine Form der Hilfszuständigkeit, wenn "das regulär zuständige und das hilfszuständige Subjekt gleichberechtigt zuständig sind" (Weingärtner, S.12); kritisch zum Begriff Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I (1975), S.87; zum Begriffgebrauch im Verhältnis v. Polizei-u.Ordnungsbehörden bei Seidel, S.151f; zu Beispielen (polizeiliche Nacheile etc.) Emmering, DÖV 1962, 21 f.
2) Brunkow, S.129 i.V.m. S.76, 102 - jeweils mit Einz.
3) oben 1.Teil, 3.Absch.A, D; 3.Teil, 1.Absch. B II 2b.
4) vgl. Wilfing, S.6, 162 ff; Kroß, S.6 ff.
5) 1.Teil, 2.Absch.D I1; 3.Absch.A; Jess-Mann, S.34 m.w.N.

bestimmte Abwehrrechte erhalten, die dogmatisch gesehen schon seinerzeit als materielle Polizeiaufgaben eingestuft worden waren. Der von Lepper (mit anderer Zielsetzung) bezweifelte "Ausschließlichkeitsanspruch der polizeilichen Funktion"[1] stellt sich auch in dieser Arbeit als mehr verfassungsgeschichtlich, denn dogmatisch nachweisbare "Konkurrenz" von Streitkräften und Polizei bei der Bewältigung innerstaatlicher Sicherungsaufgaben heraus.

Selbst nach rechtsstaatlich einwandfreier Abgrenzung von "militärischen" und polizeilichen Zuständigkeiten durch § 17 WehrG 1921 [2] läßt sich noch in den Fällen selbständigen (requisitionsunabhängigen) Einschreitens von einer begrenzten materiellen" Aufgabenkonkurrenz" zwischen Streitkräften und Polizeivollzugskräften sprechen, die sich nicht auf die allein den Streitkräften zustehende Aufgabe im Ausnahme- und Bundesexekutionsrecht erstreckt. Unter diesen Umständen hat sich nach den Untersuchungen dieser Arbeit auch jene Deutung innerstaatlichen Einschreitens als zutreffend herausgestellt, derzufolge die im 19. Jahrhundert aus rechtsstaatlichen Gründen angebahnte Trennung von militärischen und polizeilichen Vollzugskräften als "unvollständig vollzogen" [3] angesehen werden kann . Diesen Vorgang erklärt Lepper [4] dogmatisch damit, daß das rechtsstaatliche Prinzip, welches grundsätzlich ein Einschreiten von Streitkräften im Innern verbietet, zugunsten des Selbstschutzprinzips des Staates als "ultima ratio" zurückzutreten habe. Zu erinnern ist daran , daß in besagten Einsatzfällen aus dem "ultima-ratio"-Gedanken nicht auf eine Verwendung der Streitkräfte im Innern mit stärkster staatlicher Vollzugsgewalt (d.h. sog. "militärischen Waffen" nach Kriegsvölkerrecht) geschlossen werden kann, wie dies ledig-

---

1) Lepper, S. 30 i.V.m. S. 27.
2) dazu 1.Teil, 3.Absch. A I 3 b-d; D III; kritisch Brunkow, S. 13 m.w.N.
3) dazu 1.Teil,3.Absch. D VII m.w.N.
4) S. 35 i.V.m. S. 29; abgewandelt bei v.Mangoldt-Klein, zu Art. 87a Anm. V 4b (S.2322); dazu Kritik bei Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn. 25 Fn.1(S.14).

A

lich für den Auftrag der Streitkräfte zur Abwehr bewaffneter äußerer Gegner charakteristisch ist [1]. Vielmehr fand auch bei den besagten Einsätzen zu administrativen Zwecken der "ultima-ratio"-Gedanke von jeher mit der Maßgabe Anwendung, daß nach Erschöpfung ziviler Hilfskräfte die zur Gefahrenabwehr a n g e m e s s e n e n M i t t e l von den Streitkräften in rechtsstaatlicher Weise eingesetzt werden sollten.

Unter Berücksichtigung der bereits im 1. Teil der Arbeit erzielten Ergebnisse [2] genügt festzustellen: Die wesensmäßig von der Aufgabe zur Landesverteidigung und denen des Staatsschutzes bei existenzgefährdenden Notlagen im Innern (Ausnahmezustand/Bundesexekution) getrennte Zuständigkeit der Streitkräfte im Bereich allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr ließ bis in das frühe 20. Jahrhundert eine begrenzte Aufgabenkonkurrenz zwischen Polizei und Streitkräften zu. Deren Niederschlag ist noch in § 17 WehrG 1921 zu beobachten [3]. Späterhin wird eine Zuständigkeit der Streitkräfte auf materiell-polizeilichem Gebiet jedoch auf die in speziellen Polizeigesetzen (z.B. UZwGBw) geregelten Selbstschutzbefugnisse eingeengt.

Die Einsätze "zu administrativen Zwecken" hatten zwischen Polizei und Streitkräften gewisse Doppelzuständigkeiten bestehen lassen, deren Existenz im Hinblick auf den erstarkenden "materiellen Polizeibegriff" [4] mehr verfassungsgeschichtlich als dogmatisch zu rechtfertigen war [5]. Die Folge war, daß es im Bereich des innerstaatlichen Rechtsgüterschutzes — von den Fällen des Ausnahmezustandes und Bundesexekutionsrechts zugunsten der Streitkräfte abgesehen — zu keiner völli-

---

1) bereits zutreffend A. Maier, VerwArch. 39 (1934), 276, Fn. 16; differenzierend Haldy, S. 20 f; a.A. Lepper, S. 36 Fn.106; für das heutige Recht Dürig, ebd. zu Art. 87a Rdn.95; Keidel, S. 245.
2) oben 1.Teil, 3.Absch. D m.w.N.
3) hierbei wurde "Reichspolizeigewalt" ausgeübt; vgl. Kroß, S. 43 mit Einz.
4) zur Problematik 1.Teil, 2.Absch. D II; Lepper, S. 26-30.
5) ähnlich bei Franck, DVBl. 1957, 149.

gen Aufgabenaufteilung oder gar Aufgabentrennung in funktioneller Hinsicht zwischen Polizei und Streitkräften kommen konnte.

b) Requisitionsunabhängiges Einschreiten nach geltendem Einsatzrecht:

Von einer auch nur begrenzten "Aufgabenkonkurrenz" in den Einsätzen nach der Notstandsverfassung wird auf Seiten der Streitkräfte nur gesprochen werden können, wenn die Einsatzregelungen in Art. 87 a Abs. 3, Abs. 4 S. 1 und Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG (zumindest teilweise) einerseits ein selbständiges Einschreiten der Streitkräfte ermöglichen, zum anderen mehr oder weniger eine "Doppelzuständigkeit" [1] der Streitkräfte (neben der Polizei) zulassen. Denn die primäre Zuständigkeit der "Polizei" [2] für besagte Aufgaben allgemeiner Gefahrenabwehr bleibt davon unberührt, daß diese auch von den Streitkräften konkurrierend, hilfsweise oder gar ersatzweise als "materiell-militärische" [3] (Neben-)Aufgabe(i.w.S.) erfüllt werden könnte.

Nach den aufgestellten Voraussetzungen werden die Requisitionseinsätze der Streitkräfte zur "Katastrophenhilfe" i.S. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, wenn die Streitkräfte funktionell als Hilfsorgane des Landes deren Aufgaben wahrnehmen [4], nicht als Fall einer eigenen Zuständigkeit der Streitkräfte zur allgemeinen Gefahrenabwehr angesehen werden können. Kraft eigenen Rechts und damit "selbständig" erfolgt das Einschreiten der Streitkräfte in den übrigen genannten Einsatzfällen: Zweifel an einer eigenen Zuständigkeit könnte hinsichtlich jener Objektschutzaufgaben entstehen, die den

---

1) zum Begriff zuvor und bei Weingärtner, S.12 sowie im folgenden.

2) hier verstanden in erster Linie als Behörden der "Vollzugspolizei-vgl.Drews-Wacke-Vogel-Martens,Bd.I (1975),S.9 f; Götz, S. 21.

3) umfassender aufzufassen als der auf den kriegsvölkerrechtlichen Kampfeinsatz beschränkte Begriff Leppers, S.26,51 oder Parches,S.187(der nach geltendem Recht zwischen "materiell"-und"formell-militärischen" Tätigkeiten unterscheiden muß).

4) oben 2.Teil,4.Absch. D I1(mit Einz.auch zum Problem des Vollzuges von Landesrecht durch Bundesorgane).

Streitkräften "zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen" gem. Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG übertragen werden können [1]. Hier bestimmen die Länder ausschließlich die Ziele der Gefahrenabwehr und können auch Weisungen zu Koordinationszwecken geben. Im Einzelfall stellt sich jedoch auch dieser Einsatz der (mit vermehrter Bundeskompetenz versehenen) Streitkräfte nach Bundesrecht als "selbständig" dar [2].

Nicht substantiell unterschiedlich ist nach der hier vertretenen Lösung die Rechtslage bei Einsätzen kraft eigenen Rechts im Katastrophennotstand Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG [3]. Hierbei bestimmen die Streitkräfte zumindest die Ziele der Gefahrenabwehr (neben den Ländern) mit. Im "Inneren Notstand" (Art. 87 a Abs. 4 S. 1 GG) legt der Bund im Moment des Streitkräfteeinsatzes die Ziele der Gefahrenabwehr sogar allein fest [4].
Die funktionelle Eigenständigkeit des Streitkräftehandelns würde nicht einmal dadurch berührt werden können, daß die Einsätze in Art. 87 a Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 1 und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG "zur Unterstützung" (polizeilicher Maßnahmen/ der Polizei und des BGS) erfolgen. Die Unterstützungsformeln [5] weisen im wesentlichen nur auf den polizeilichen Charakter der Abwehrtätigkeit hin [6]. Eine andere Beurteilung ist auch nicht im Hinblick auf die Tatsache erforderlich, daß seitens der zivilen Stellen zum Zwecke der K o o r d i n a t i o n der Objektschutzaufgaben (Art. 87 a Abs. 3 S. 2 GG) bzw. der Katastrophenbekämpfung (Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG) Weisungen von den Streitkräften entgegenzunehmen sind [7].

---

1) vgl. 2. Teil, 2. Absch. B III, C I, II 2, D.
2) vgl. Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 87a Rdn. 81; nach Schreiber, DÖV 1969, 734 kein Fall der "Organleihe i.S. Art. 35 II 2 GG; i.E. wie hier Brunkow, S. 76, 102.
3) vgl. 2. Teil, 4. Absch. C, D II.
4) vgl. 2. Teil, 3. Absch. C II 2; Keidel, S. 151.
5) jeweils 2. Teil, 2. Absch. B IV, 3. Absch. B III; 4. Absch. B III.
6) vgl. Dürig, ebd. zu Art. 87 a Rdn. 118, 124-126; a.A. Hoffmann, S. 106 f, 110 f.
7) vgl. 2. Teil, 2. Absch. C II 2, 4. Absch. C II 2; weitergehend nur in Fällen Art. 35 II 2 GG - vgl. Moder, Die Polizei 1975, 46, 47.

Auf eine (auch) "materiell-militärische" (i.w.S.) Zuständigkeit deuten insbesondere die Regelungen hin, in denen der Gesetzgeber ausdrücklich davon spricht, daß die Bundesregierung die Streitkräfte "einsetzen" kann: Dies ist in Art. 87 a Abs. 4 S. 1 und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG der Fall. Aber auch Art. 87 a Abs. 3 S. 1 fällt mit einer der Sache nach nicht anders zu verstehenden Gesetzesformulierung darunter, wonach die Streitkräfte die fraglichen Aufgaben des zivilen Objektschutzes und der Verkehrsregelung "wahrzunehmen" (haben).

Von diesen mehr äußerlichen Voraussetzungen abgesehen ließe sich gegen eine eigene "materiell-militärische" (i.w.S.) Zuständigkeit auf dogmatischer Ebene vorbringen, daß die zuerkannten Kompetenzen den Streitkräften nur eine hilfsweise ("subsidiäre") [1] Tätigkeit im Bereich allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr erlauben. Zunächst fragt sich, ob die Eigenständigkeit einer "militärischen" (i.w.S.) Funktionsausübung als s o l c h e dadurch infrage gestellt werden könnte, daß diese nicht allumfassend und von Anfang an - womöglich die Zuständigkeit der Polizei ersetzend - von der Verfassung zuerkannt ist. Ob die Streitkräfte zur Bejahung einer eigenen Zuständigkeit einer derartigen "Ersatzzuständigkeit" [2] bedürfen, ist zunächst im Hinblick auf die verfassungsgeschichtlichen Vergleichsfälle fraglich, wonach es "konkurrierende" Zuständigkeiten gab. Vom Einsatz nach Art. 87 a Abs. 3 S. 1 GG abgesehen, der immerhin nach den gesetzgeberischen Vorstellungen (Suspension der Polizei) Merkmale einer "Ersatzzuständigkeit" aufweist [3], ist zu der Frage im Hinblick auf die Einsätze nach Art. 87 a Abs. 4 und Art. 35 Abs. 3 GG

---

1) zur hier angesprochenen Dimension der Subsidiarität vgl. Hans J. Wolff, VwR III(3), § 122 IIb(S.12); nach Seidel, S.143 ist der Subsidiaritätsgrundsatz geeignet, ein etwaiges Konkurrenzverhältnis zu lösen; zum Problem insgesamt Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I(1975), S.2ff(Bund-Landespolizei), S.86 (Verwaltung -Vollzugspolizei).

2) Weingärtner, S.12: wenn die Zuständigkeit des hilfszuständigen Subjekts die Zuständigkeit des regulär zuständigen Subjekts verdrängt; -dazu bei Linder, S.128.

3) erneut K. Ipsen, BK, zu Art. 87a Rdn. 54f; auch oben 2. Teil, 2. Absch. B II; demgegenüber äußert Bleck, Wehrkunde 1974, 523 "den Verdacht einer konkurrierenden Zuständigkeit"; Brunkow, S.76 nimmt wohl parallele Zuständigkeit an.

A

in gebotener Kürze anzumerken: Eine eigenständige Funktionsausübung (Aufgabe i.w.S.) entfiele noch nicht für den Fall, daß womöglich die regulär zuständige Stelle (Polizei) und die hilfsweise zuständige Stelle (Streitkräfte) im Einzelfall gleichberechtigt zuständig bleiben ("Doppelzuständigkeit") [1] oder die Zuständigkeit der hilfszuständigen Stelle erst dann entsteht, wenn (z.B. bei Gefahr im Verzuge) die regulär zuständige Stelle nicht oder nicht rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann ("Notzuständigkeit") [2]. Ausschlaggebend für eine eigene Zuständigkeit kann - von strukturellen Bedenken zunächst abgesehen [3] - doch nur sein, daß eine selbständige, kraft eigenen Rechts vorgesehene Aufgabenerfüllung gesetzlich verankert ist, d.h. im Falle der Streitkräfte ein requisitionsloser, überwiegend nach Weisungen des Bundes und auf bundespolizeilicher Grundlage zu vollziehender Einsatz. Das trifft für die in diesem Zusammenhang behandelten Einsätze nach Art. 87 a Abs. 3, Abs. 4 S. 1 und Art.35 Abs. 3 S. 1 GG insgesamt zu.

Das ebenfalls auf Subsidiaritäts-Erwägungen (im Bund-Länderverhältnis) beruhende,weit grundsätzlichere Problem muß daher darin gesehen werden, ob die Streitkräfte nicht nur anderen Vollzugspolizeibehörden des Bundes gleichstehen und demzufolge bei den fraglichen Inneneinsätzen im Verhältnis zur allgemeinen (Landes-)Polizei lediglich als "Sonderpolizeibehörden" [4] mit der Wirkung zu behandeln sind, daß sie insoweit keine allgemein-polizeilichen Zuständigkeiten ausüben [5]. Es trifft zwar zu, daß der militärische

---

1) i.S. des oben gebrauchten Begriffs von Weingärtner, S.12; i.E. wie hier Brunkow,S.129 f i.V.m. S.76,102.
2) so bei Weingärtner,S.12;vgl.Hans J.Wolff,VwR II(3) zu Fällen einer Durchbrechung sachlicher wie örtlicher Zuständigkeiten(z.B. § 72 IV3 (S.24));vgl.Rietdorf-Heise-Böckenförde-Strehlau,zu § 6 OBG NW Rdn.3,5 zum Begriff "außerordentliche Zuständigkeit".
3) siehe Art.30 GG - dazu im folgenden.
4) vgl.zum uneinheitlichen Begriffsgebrauch bei Seidel, S.53-60;im übrigen Götz,S.135(mit sachlich begrenzten Zuständigkeiten versehene "Bundespolizeien" -BGS, Bahnpolizei-werden auch "Sonderpolizeien" genannt).
5) zu den hier aufgeworfenen Einwänden schon Wacke,in Külz-Naumann,S.198ff i.V.m.S.162ff;jetzt Drews-Wacke-Vogel-Martens,Bd.I(1975),S.89 i.V.m.S.2ff,25ff;speziell Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.25.

Objektschutz und die Selbstverteidigung von Streitkräften als Ausübung einer "Sonderpolizeigewalt" im Hinblick auf die störungsfreie Erfüllung des Verteidigungsauftrages (Annex-Kompetenz zu Art. 73 Nr. 1GG) anzusehen ist [1]. Doch läßt sich verfassungsgeschichtlich wie nach geltendem Recht im Hinblick auf die mehr oder weniger begrenzte "Konkurrenz" der Aufgaben ("Doppelzuständigkeit")[2] in den notstandsverfassungsrechtlich zugelassenen Einsätzen schwerlich behaupten, daß die Streitkräfte wie "Sonderpolizeibehörden" spezielle Polizeigewalt ausübten, während mehr oder weniger gleichzeitig die (allgemeine) Polizei zum Schutz d e r s e l b e n Rechtsgüter "allgemein-polizeilich" tätig werden kann [3]. Selbst wenn man dieser Argumentation nicht folgen wollte, bliebe die hier verfolgte Lösung für N o t f ä l l e (der Notstandsverfassung) auch nach allgemein-polizeirechtlichen Erwägungen möglich [4]: Denn danach ist für Ausnahmefälle (z.B. Gefahr im Verzuge) und selbst im Bund- Länderverhältnis ein Eintreten der Sonderpolizei (-ordnungs-)behörde für die allgemeine Polizeibehörde und umgekehrt sowie die Durchbrechung sachlicher wie örtlicher Zuständigkeiten (z.B. Nacheile , Nachbarhilfe) bekannt [5]. Gerade die zuletzt genannten Fälle könnten mit einer auf Notfälle begrenzten "Doppelzuständigkeit" der Streitkräfte gegenüber der allgemeinen Polizei bei den notstandsverfassungsrechtlich zugelassenen Inneneinsätzen verglichen werden.

Insoweit zumindest erscheint es zulässig, die Fälle selbständigen Einschreitens der Streitkräfte in Art. 87a Abs.3, Abs.4 S.1 GG und Art.35 Abs.3 S.1 GG als eine subsidiär nur auf Einsätze der Notstandsverfassung b e -

1) vgl. UZwGBw -dazu oben 2.Teil,1.Absch. C III 2; auch Jess-Mann, S.54 f.
2) zum Begriff erneut Weingärtner,S.12; Emmerig,DÖV 1961,22; Brunkow,S.102(für Art.87 a III2 GG).
3) mittelbar Brunkow,S.130; ähnlich Einwag-Schoen,BGSG, § 3 Rdn.13 für BGS im Falle Art.115 f I Nr.1 GG; Seidel,S.138 schließt im Hinblick auf ähnliche Probleme im Verhältnis Polizei-u.Ordnungsbehörden stets ein g l e i c h z e i t i g e s Tätigwerden aus.
4) mittelbar Drews-Wacke-Vogel-Martens,Bd.I(1975),S.87 f m.N.und Beispielen; auch § 52 I Nr.3 E BePolG (1975).
5) Weingärtner,S.119 i.V.m.S.134,139 ffgeht von einem Organisationsprinzip im Zusammenspiel Bund-Länderpolizei aus, wonach auch der Durchführung polizeilicher Aufgaben(durch verschiedene Hoheitsträger) ein einheitlicher (Bundes-)Staatsauftrag zugrunde liegt(S.134)

A

g r e n z t e "Doppelzuständigkeit" der Streitkräfte neben der der allgemeinen Polizei zu bezeichnen. Selbst in den Einsätzen zur Aufstandsbekämpfung bleibt diese "Doppelzuständigkeit" erhalten, die weniger die Züge einer die allgemeine Polizei verdrängende Ersatzzuständigkeit [1], denn einer "Notzuständigkeit" insoweit enthält, als die regulär zuständige Polizei in extremen Notlagen nicht rechtzeitig oder in gebotener Weise die zur Gefahrenabwehr erforderlichen Maßnahmen ergreifen sollte.

2. Allgemein-polizeiliche Zuständigkeiten des Bundes in Notzeiten im Hinblick auf Art. 30 GG:

Bei der Suche nach einer Rechtfertigung einer allgemein-polizeilichen Zuständigkeit für die Streitkräfte blieb bislang das aus ihrer Organstellung (als Teil der Bundesexekutive) herrührende Problem der körperschaftlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern gem. Art. 30, 70, 83 ff GG unerörtert [2]. Danach hat der Bund nicht für die allgemeine Polizei (mit Ausnahme des Bundestagsgebäudes), sondern nur für Sondergebiete eine polizeiliche Spezialgesetzgebungsbefugnis [3] und in engerem Umfang auch das Recht, Polizeibehörden [4] zu errichten. Soweit nicht die "Annex" Kompetenz [5] zur Aufrechterhaltung der polizeilichen Ordnung in gesetzlich bereits zuerkannten Sachbereichen infrage steht, hat der Bund daher nur insoweit Polizeihoheit, als Art. 30 GG eine von der generellen Zuständigkeit der Länder für die allgemeine Polizei abweichende "andere Regelung trifft oder zuläßt". Das könnte für

---

1) zum Begriff Weingärtner, S.12; wie hier Schnupp, Polizei 1968, 296, der die Polizei "entlastet" (nicht ersetzt) sehen will; zweifelnd Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn.25 mit Fn. 2 (S. 14).

2) eingehend dazu Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I (1975) S.2-6, speziell S.3; grundlegend zur Bedeutung Art.30GG vgl.BVerfG, Urt.v.18.7.1967, E 22, 180 (216 f).

3) z.B.Art.73 Nr.3,5,10; Art.74 Nr.4,4a,19,20,24; Art.75 Nr.3,5 GG; dazu Götz, S.135-139.

4) z.B.Art.40 II GG; noch Art.87 I 2 GG für BGS, Verfassungsschutz, Kriminalpolizei; dazu Lange, JR 1962, 166.

5) zur Bedeutung BVerfG, Gutachten 16.6.1954, E 3, 407 (433).

die erörterten notstandsverfassungsrechtlichen Einsätze der Streitkräfte im Innern - nicht zuletzt schon aufgrund des Art. 87 a Abs. 2 GG [1] - für (sachlich und zeitlich) umgrenzte "Notzeiten" [2] der Fall sein.

a) Einsatzregelungen nach Art. 87 a Abs. 3, Abs. 4 S. 1 und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG als "andere Regelung" i.S. Art. 30 GG:

Die Abneigung des (einen polizeirechtlich ausgestalteten Inneneinsatz grundsätzlich bejahenden) Schrifttums [3], neben dem Regelverwendungszweck der Verteidigung auch die Fälle selbständigen Einschreitens im Innern als w e s e n s m ä ß i g e Betätigungen der Streitkräfte anzusehen, resultiert mittelbar auch aus der Annahme, der Art. 87 a Abs. 2 GG stelle keine die Grundentscheidung zugunsten des Verteidigungsauftrages (Art. 87 a Abs. 1 GG) modifizierende oder ergänzende Entscheidung dar, die auch als "andere Regelung" i.S. Art. 30 GG angesehen werden könnte.

So kommt z.B. Parche zu der wenig überzeugenden Erklärung, der verfassungsändernde Gesetzgeber scheine mit Art. 87 a Abs. 2 GG zeigen zu wollen, "daß die Streitkräfte zwar in bestimmten Fällen kompetent" seien einzuschreiten, "daß es aber bei ihrer ursprünglichen Aufgabe, ihrem Verteidigungsauftrag, belassen bleiben soll" [4]. Demgegenüber schließen v. Mangoldt-Klein im Hinblick auf den Art. 87 a Abs. 2 GG in der bereits genannten Stellungnahme nicht aus, daß auch die Inneneinsätze "zur institutionellen Aufgabe" [5] der Streitkräfte gehören könnten. Der wohl nur bei Brunkow gewagte Schritt, im Hinblick auf die anfallenden Aufgaben und die sie stützenden Rechtsgrundlagen eine klare

---

1) ungeschriebene Zuständigk. aus der Natur der Sache sind durch Art. 87a II GG ausgeschlossen - vgl. Schreiber DÖV 1969, 731 m.w.N. in Fn. 24.
2) dazu bei Dierske, Polizeihoheit, S. 22-27 mit Einz.
3) z.B. Dürig, GG, zu Art. 87a Rdn. 25, 54-56, 118, 124-126; Keidel, S. 54, 60, 66 unsicher S. 81 f.
4) Parche, S. 186.
5) v. Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. V 4 b (S. 2322).

A

Differenzierung zwischen Polizei und Streitkräften als nicht möglich zu betrachten [1] und damit indirekt eine polizeiliche Zuständigkeit der Streitkräfte für den Innenbereich zuzulassen, wird vom Schrifttum in dieser Klarheit nicht nachvollzogen. Der grundsätzliche Ausschluß von B u n d e s organen bei der Bewältigung von Aufgaben allgemeiner Gefahrenabwehr ist dabei als eigentlicher Hinderungsgrund anzusehen [2]; seine Ausschließlichkeitsgeltung ist an dieser Stelle zunächst infrage zu stellen.

Das polizeirechtliche Schrifttum hält auch heute daran fest, daß von Ausnahmen (z.B. Bundesverkehrspolizei, Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten [3]) abgesehen, Bundespolizeibehörden nicht zum Zwecke allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr tätig werden dürfen. Jedoch bestehen auch in anderen als den genannten Ausnahmefällen zeitlich oder örtlich begrenzte Bundeszuständigkeiten im Bereich allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr, soweit sie auf bundesrechtlichen Regelungen zum selbständigen Einschreiten beruhen: [4] Hier sind bevorzugt die Fälle des bundesweiten BGS-Einsatzes durch den Bund gem. Art. 91 Abs. 2, 115 f Abs. 1 Nr. 1 GG anzuführen [5]. So besteht auch aufgrund Art. 91 Abs. 2 GG nach nicht unbestrittener Ansicht [6] durchaus ein Recht des Bundes, nicht nur einheitliche Vorschriften für den Gebrauch von Zwangsgewalt durch Landespolizeibehörden zu schaffen (§ 15 UZwG), sondern auch einheitliche Befugnisse für Eingriffsmaßnahmen und die Zulässigkeit

---

1) von einer "Überschneidung" spricht Brunkow, S.129, ähnlich S.83, 121 sowie S.102 i.V.m. S.76.
2) so Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn.25; ansonsten unergiebig Evers, BK, zu Art.73 Nr.10 Rdn.7, 13.
3) dazu Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I(1975), S.34f, 36-45; kritisch zur h.M. seinerzeit Wacke, in Külz-Naumann, S.165 ff, 198 ff; im übrigen zur h.M. bei Götz, S.137 ff.
4) vgl. Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I(1975), S.89 f.
5) zu Art.92 II GG: Evers, BK, zu Art.91 Rdn.67; im Falle Art.115 f INr.1 GG hat der BGS die "Aufgabe der allgemeinen Polizei" (Einwag-Schoen, BGSG §3 Rdn.13); K.Ipsen, BK, Rdn.12, 69 sieht in den Artikeln eine Regelung i.S. Art. 30 GG.
6) Gesetzgebungskompetenz "aus der Natur der Sache" (z.B. Pioch, UZwG, S.185); aus Art.91 II unmittelbar (Drews-Wacke-Vogel-Martens, ebd.S.90); vgl.im übrigen Dürig, GG, zu Art.87a Rdn.126 mit Fn.2 (S.81); gegenteiliger Ansicht z.B. Ule-Rasch, S.779.

Unmittelbaren Zwanges. Auch § 42 Abs. 1 S. 2 BGSG stellt in Verbindung mit den dem BGS [1] v e r f a s s u n g s r e c h t l i c h zuerkannten Aufgaben klar, daß grundsätzlich auch der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich Polizeihoheit besitzen kann [2].
Insbesondere aus den §§ 10-32 BGSG wird deutlich, daß die Grundsätze des allgemeinen Polizeirechts bereits im Falle des BGS bundesrechtlich kodifiziert wurden, einschließlich der polizeilichen Generalklausel in § 10 Abs. 1 i.V.m. §§ 1-6, 7 BGSG, die im übrigen bereits anderweitig in das Bundesrecht rezipiert worden war. Ein dem BGSG in Teilen entsprechendes Ausführungsgesetz zu den Einsätzen nach Art. 87 a Abs. 4 S. 1, 2. Alt. und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG wird der Bund zumindest aufgrund der in diesen Bestimmungen enthaltenen Verwaltungskompetenz [3] sogleich erlassen können.
Nimmt man zu den genannten notstandsverfassungsrechtlichen Einsatzfällen in einer Art G e s a m t s i c h t [4] dieser Beispiele spezial- und allgemein-polizeilicher Ermächtigungen des Bundes noch die nicht genannten Regelungen in Art. 115 c Abs. 1, 115 f Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 115 i GG hinzu, die für Notzeiten in kompetenzändernder [5] Weise den bundesstaatlichen Einfluß auf Materien allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr vergrößern helfen sollen, so ergibt sich vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für die "streitbare Demokratie" [6] das Bild einer auf Notfälle zeitlich begrenzten, allgemein-polizeilichen Zuständigkeit des Bundes. Nach Maßgabe des Notstandsverfassungsrechts - nicht jedoch für den Regelfall - bestünde danach eine "Doppelzuständigkeit" zwischen Polizei und Streitkräften in den genannten Einsatzfällen.

---

1) insgesamt zum BGS oben 1.Teil,1.Absch.B II,C I1;
2) vgl.Dierske,Polizeihoheit,S.8-10;für den BGS beim bundesweiten Einsatz Ipsen,BK,zu Art.115 f I Nr.1 Rdn. 81 f.-Ein Anwachsen der Bundespolizeigewalt stellt fest Rupprecht,BayVBl.1973,283 f.
3) so Keidel,S.203,205 mit Fn.192;nicht unstrittig-vgl. Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.91 Rdn.10;Evers, BK,zu Art.91 Rdn.67.
4) vgl.Wacke,in Külz-Naumann,S.94ff,200;im Ansatz Dierske,Polizeihoheit,S.9,22-28;ablehnend Evers,BK,zu Art. 73 Nr.10 Rdn.7,8,11.
5) i.d.S.bei K.Ipsen,BK,zu Art.115 f INr.1 Rdn.7,10,12.
6) BVerfG Besch.v.18.2.1970,E 28,36(48) in Zusammenschau Art.9 II,20 IV,18,21 II,98 II,V GG;-Urt.v.15.12.1970, E 30,1 (19f);-bei Bulla,AÖR 98(1973),348(Art.87a IV GG)

A

Eine derartige, der bundesstaatlichen Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten gem. Art. 30 GG zwar grundsätzlich fremde "Doppelzuständigkeit" von Ober- und Gliedstaaten im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr läßt sich also für "Notzeiten" rechtfertigen, wenn die bereits grundsätzlich unteilbare Staatsgewalt - je nach Notlage - mehr oder weniger zu der des Gesamtstaates wird [1].

Zunächst wird man allerdings sagen müssen, daß die Einsätze nach Art. 87 a Abs. 3, Abs. 4 S. 1 GG und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG allein nicht bereits die Regelung ausdrücklich treffen, die dem Bund eine, wenn auch auf Notzeiten begrenzte Ausübung allgemein-polizeilicher Befugnisse gestatten würde. Ob insoweit wenigstens "eine andere Regelung" i.S. Art. 30 GG z u g e l a s s e n ist, müßte nach Prüfung der grundsätzlichen Organisationsnorm für den Inneneinsatz (Art. 87 a Abs. 2 GG entschieden werden.

b) Die Organisationsnorm des Art. 87 a Abs. 2 GG als "andere Regelung" i.S. Art. 30 GG:

Als Rechtsgrundlage für ausdrücklich oder stillschweigende Bundeszuständigkeiten können nicht nur Einzelkompetenzzuweisungen, sondern auch im Bereich der Verwaltung die Art. 87 bis 90 GG infrage kommen [2], demnach auch eine Organisationsnorm wie Art. 87 a Abs. 2 GG. Voraussetzung wäre eine eindeutige [3] Zuweisung allgemein-polizeilicher Zuständigkeit an den Bund: Die Frage des Rechtscharakters der im 2. Teil der Arbeit als materiell-polizeilich ermittelten innerstaatlichen Einzel-

---

1) Einz.bei Dierske, Polizeihoheit, S.22-29, insbesondere S.8, 23; Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I(1975), S.3 halten unter Hinweis auf Dierske die Folgerungen aus Art.30 GG, daß die "Polizeihoheit" ausschließlich den Ländern vorbehalten sei, so allgemein nicht für richtig; schon Wacke, in Külz-Naumann, S.194 ff, 198 ff; - i.E. nunmehr ebenso für den BGS in Art.115 f I Nr.1 GG (dazu K.Ipsen, BK, ebd.Rdn.69); - a.A.wohl Evers, BK, zu Art.73 Nr.10 Rdn.8, 13; Kölble, Polizei 1960, 41 sah bereits in Art. 91 II GG a.F. eine Durchbrechung des Grundsatzes Art.30/ 91 I GG a.F.

2) vgl. v.Mangoldt-Klein, zu Art.30 Anm.III 2c(S.753).

3) eine implizite Zuweisung würde bereits ausreichen- so jedenfalls Hesse, VerfR(8), § 7 II1(S.97).

kompetenzen der Streitkräfte spricht Art. 87 a Abs. 2 GG direkt nicht an. Es fehlt an einer mit Art. 66 Abs. 2 BRV [1] vergleichbaren Regelung, wonach unter Herrschaft der Bismarck'schen Reichsverfassung die Bundesfürsten Teile des Reichsheeres "zu polizeilichen Zwekken" anfordern konnten.
Das Schrifttum [2] schenkt dem Art. 87 a Abs. 2 GG bevorzugt insoweit Bedeutung, als es in diesem Artikel den Grundsatz der "ultima ratio" des möglich gewordenen Inneneinsatzes verankert sieht. Im übrigen sieht es in Art. 87 a Abs. 2 GG einen ausdrücklichen Regelungsvorbehalt [3] und einen verfassungsrechtlich verankerten Auslegungsgrundsatz enthalten [4]. Soweit zur Rechtsnatur der innerstaatlichen Betätigungen der Streitkräfte Stellung genommen wird, heißt es mehrfach, Art. 87 a GG schaffe die verfassungsrechtliche Grundlage für Einsätze in einem"sachfremden" [5] Aufgabenbereich.

Mittelbar ist dem Art. 87 a Abs. 2 GG zu entnehmen, daß er nur solche Inneneinsätze dem Regelungsvorbehalt unterwerfen will, die zwar als Erweiterung des institutionellen Auftrags [6] der Streitkräfte, nicht aber als eine Ausdehnung des Verteidigungsauftrages auf den Innenbereich angesehen werden könnten [7]. Eine "Doppelaufgabe" der zuletzt genannten Art ist im geltenden Recht somit auch über Art. 87 a Abs. 2 GG nicht verankert worden und nach der hier verfolgten Lösung letztlich nicht in Betracht zu ziehen. Somit könnten die Umstände durchaus dafür sprechen, daß Art. 87 a Abs. 2 GG - wie in den Anwendungsfällen Art. 87 a Abs. 3 Abs. 4 S. 1 und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG - eine allgemein-polizeiliche Zuständigkeit der Streitkräfte im Innern ver-

---

1) vgl.oben 1.Teil,2.Absch.D I, 3.Absch. A.
2) z.B.K.Ipsen,BK,zu Art.87a Rdn.28;folgend Keidel,S.43; eingehender ledigl.zu Nebentätigkeiten Brunkow, NZ-Wehrr.1971, 14 ff.
3) z.B.Giese-Schunck,zu Art.87 a Anm. 3.
4) insgesamt oben 2. Teil, 2. Absch. D II, III.
5) Hamann-Lenz,zu Art.87a Anm. A 2;ähnl.Lehnguth,S.25; unsicher Schmidt-Bleibtreu-Klein, zu Art.87 a.Rdn.1,2
6) dahingehend wohl auch v.Mangoldt-Klein,zu Art.87a Anm. V 4 b(S.2322);Brunkow,S.121,129 f;a.A.Hoffmann, S. 109 f.
7) Lenz,Notstandsverfassung,zu Art.87a Rdn.4 spricht undeutlich von Einsätzen "zu anderen Zwecken".

A

fassungsrechtlich festschreiben will . Dennoch bleibt unsicher, ob aus Art. 87 a Abs. 2 GG herausgelesen werden kann, daß es sich um eine s e l b s t ä n d i g e Funktionsausübung, d.h. eine Zuständigkeit (Aufgabe i.w.S.) der Streitkräfte handeln soll . Hierzu bedarf es eines Rückgriffs auf die grundsätzlichen verfassungspolitischen Erwägungen, unter denen der Gesetzgeber allen rechtsstaatlichen Bedenken zum Trotz einen Inneneinsatz von Streitkräften zulassen wollte: Art. 87 a Abs. 2 GG verkörpert jene an Sicherheitsbestrebungen orientierte Grundentscheidung des Gesetzgebers, wodurch das rechtsstaatliche Prinzip, welches (nur) grundsätzlich den Einsatz der Streitkräfte im Innern (mit stärkster Vollzugsgewalt) entgegensteht, in begrenzten Notfällen der Notstandsverfassung zugunsten des Schutzprinzips des Staates z u r ü c k z u t r e t e n hat [1]. Die strikte Abgrenzung dieser Einsätze gegenüber dem Verteidigungsauftrag und die gleichzeitige Begrenzung der Einsatzfälle im Innern (Regelungsvorbehalt) vermag dabei den Willen des Gesetzgebers zu dokumentieren, die Entscheidung zugunsten des Schutzprinzips des Staates nicht schlechthin zu Lasten der rechtsstaatlichen Prinzipien ausfallen zu lassen. Der Gesetzgeber mußte somit abwägen und einen Mittelweg finden zwischen jenem zunächst im Regierungsentwurf 1967 enthaltenen Einsatz "als Polizeikräfte"[2] und einem "darüber hinausgehenden Einsatz" [3] der Streitkräfte (mit "vollen Machtmitteln" [4]), wie er noch im Alternativentwurf von 1965 vorgesehen war. Bezüglich der Frage der auszuübenden Funktion konnte danach die Entscheidung des Gesetzgebers nur schwanken

---

1) zu diesem dogmatischen Ansatz schon Lepper, S.36; einschränkend folgend Dürig, in Maunz-Dürig-Herzog, zu Art.87a Rdn.25 Fn.1 (S.14) gegen v. Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm.V 4b (S.2322), welcher eine Durchbrechung besagten rechtsstaatl. Prinzips annimmt; grundsätzlich a.A. etwa Parche, S.186 mit Fn. 11.

2) vgl. Art. 91 II, III RE 1967; dazu Begrdg. S.23 (nur für polizeil. Aufgaben); schon AE 1965, S.3; Art.115 b IIIa RE 1962 ("für polizeiliche Aufgaben").

3) vgl. AE 1965, S. 3 zu Art. 91 II 5.

4) so die Interpretation in AB 1965, S.15 (zu Art. 91 II 5 AE 1965). dazu Haedge, BWV 1968, 90 (mit Fn.87) i.V. m. S.113; mittelbar Schnupp, Polizei 1966, 8-10 (der die zentrale Leitung des Bundes hervorhebt).

zwischen einer womöglich u n s e l b s t ä n d i g e n[1] Funktionsausübung (materiell-polizeilicher Kompetenzen) und-als extremster Lösung auf der anderen Seite - einem kriegsvölkerrechtsähnlichen Einsatz im Innern. Letztlich hat der Gesetzgeber eine dritte Alternative - die des Ausnahmerechts historischer Prägung (Art. 48 Abs. 2 WRV)[2] - ebensowenig wie einen Einsatz lediglich"als Polizeikräfte" für sachgerecht gehalten, letzteresdeshalb nicht, weil er glaubte, auf andere Weise nicht sicherstellen zu können, daß sog."militärische Waffen" nicht ausgeschlossen würden[3]. An gegebener Stelle wurde hierzu Kritik geäußert.

Im Hinblick auf die organisatorische Grundentscheidung in Art. 87 a Abs. 2 GG bleibt die aus dem gewählten Kompromiß sich ergebende Konsequenz für die Frage einer s e l b s t ä n d i g e n Funktionsausübung der in Art. 87 a Abs. 3, Abs. 4 S. 1, Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG zuerkannten allgemein-polizeilichen Kompetenzen zu ziehen: Der Kompromiß führte einerseits zur Zulassung auch requisitionsloser Einsätze, die jedoch in Anbetracht rechtsstaatlicher Vorbehalte nur einen materiell-polizeilichen Charakter haben sollten, andererseits mußte im Hinblick auf das Bund-Ländergefüge und ein erhöhtes Sicherungsbedürfnis des Gesamtstaates eine e i g e n e Zuständigkeit der Streitkräfte allgemein-polizeilicher Natur für notstandsverfassungsrechtlich begrenzte Notfälle die Folge sein. Nicht anders liegt der Fall, den der Gesetzgeber für den BGS in umgekehrter Richtung[4] zu entscheiden hatte.

---

1) "als Polizeikräfte" bedeutet u.a. zivile Leitungsbefugnis der Länder,vgl.C.Arndt,Polizei 1968,130.
2) zu den gesetzgeberischen Motiven bei Sterzel,S.8 mit Einz.und Nachw.
3) dazu AB 1968,S.14 (zu Art.87a IV GG);zur Kritik oben 2.Teil,3.Absch. D II 3b .
4) vgl. § 42 I gegenüber § 64 I BGSG(1972);dazu kritisch Schnupp, DÖD 1972,66; -Keidel,S.35 m.w.N. will im Hinblick auf Art. 115 f I Nr.1 GG auch beim BGS (wie bei den Streitkräften)eine Differenz zwischen "verliehenem Status" und "ausgeübter Funktion" feststellen können; vgl.im übrigen Herzog,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.115f I Nr.1 Rdn.15,wonach der BGS im Bereich des "herkömmlichen materiellen Polizeibegriffs" tätig werden soll.-Siehe im übrigen oben 1.Teil,1.Absch. C I1,2 .

Danach ist festzuhalten, daß Einsätze in Art. 87 a Abs. 2 GG "außer zur Verteidigung" solche zur "allgemeinen Gefahrenabwehr" als eigene Aufgabe (i.w.S.) der Streitkräfte neben dem Hauptauftrag zur Verteidigung in Art. 87 a Abs. 1 S. 1 GG sind. Damit trifft Art. 87 a Abs. 2 GG im Hinblick auf seine Anwendungsfälle in Art. 87 a Abs. 3, Abs. 4 S. 1 und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG jene "andere Regelung" i.S. Art. 30 GG, die es dem Bund durch seine Streitkräfte in einer auf Notfälle begrenzten "Doppelzuständigkeit" erlaubt, abweichend von der Regel der Art. 30, 70, 83 GG mehr oder weniger "konkurrierend"(und bei funktionellen Überscheidungen [1] zur allgemeinen Polizei)Aufgaben der Gefahrenabwehr auf gesamtstaatlicher Ebene zu bewältigen. Die somit als allgemein-polizeilich qualifizierte "Doppelaufgabe" [2] der Streitkräfte zum Schutz der innerstaatlichen Rechtsordnung trägt keine Elemente jener im 19. und frühen 20. Jahrhundert vorhandenen innerstaatlichen Aufgabenaufteilung in sich, die sich im Hinblick auf das Ausnahme- und Bundesexekutionsrecht ergab und ins GG nicht übernommen wurde.

B. Die Ableitung eines funktionell-materiellen Begriffs der Streitkräfte:

Während der (staatsrechtliche) Begriff der Streitkräfte im institutionellen Sinne [3] auf die Einrichtung und der Begriff im formellen Sinne auf die Einzelkompetenzen abstellt,[4] spricht der funktionell-materielle Begriff [5] die den Streitkräften zustehende(n) Aufgabe(n) i.w.S. an. - Nach Bejahung der gesuchten "Doppelaufgabe" allgemein-polizeilicher Natur geht es abschliessend darum, jenen "materiellen Begriff" der Streitkräftezu finden, der vom Regelverwendungszweck der Verteidigung abgesehen auch eine im Bereich allgemeiner Ge-

---

1)bereits zutr.von Brunkow,S.129 f i.V.m.S.121ff festgestellt;eine Konkurrenz hielt Franck,DVBl.1957,149 seinerzeit bereits grundsätzl.für möglich.
2)Hoffmann,S.109f(der insoweit keine Bedenken hätte).
3)dazu 1.Teil, 1. Absch. C, D.
4)vgl.Gegenüberstellung auch bei Parche,S.18 ff, 21.
5)z.B.v.Unruh,VVDStRL 26(1968),171;Lepper, S. 19 f.

fahrenabwehr bestehende (weitere) Aufgabe (i.w.S.) [1] auszudrücken vermag.

I. Definitionen im Schrifttum:

Soweit in der Literatur der "materielle Begriff" der Streitkräfte Beachtung findet, kömen im Hinblick auf das hier angestrebte Ergebnis bereits alle die Autoren nicht mehr berücksichtigt werden, die wie v. Unruh die Streitkräfte materiell ausschließlich unter der einzigen Aufgabe des Schutzes "gegenüber bewaffneten Angriffen durch einen von außen her einwirkenden Gegner"[2] behandeln.
Im übrigen ist danach zu unterscheiden, ob und inwieweit die betreffenden Autoren eine den Streitkräften im Innern zuerkannte Aufgabe (i.w.S.) zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung mehr oder weniger als Ausdruck "militärischen" (i.e.S.) Einschreitens mit stärkster staatlicher Vollzugsgewalt nach kriegsvölkerrechtlichen Grundsätzen begreifen oder nicht:
Heckel sieht die Streitkräfte materiell an "als eine zum Waffenkampf nach den Erfordernissen des Krieges bestimmte und ausgerüstete, gemäß strengem Befehlsprinzip verfaßte Personeneinheit"[3].

Lepper sieht das Militär als das "stärkste() Machtmittel des Staates (an), bestimmt und ausgerüstet zum Waffenkampf nach den Erfordernissen des Krieges, um Angriffe auf den äußeren Bestand des Staates oder seine() verfassungsmäßige Ordnung abzuwehren, wenn diese Angriffe zu einer Existenzbedrohung des Staates führen, die durch andere staatliche Machtmittel nicht abgewendet werden kann" [4].

Insbesondere Witte sieht ähnlich anderen Autoren in den Streitkräften "die nach dem Befehlsprinzip organisier-

---

1) zur Ausgangsfrage oben Einführung zu B; 1. Teil, 2. Absch. A II.
2) v. Unruh, VVDStRL 26(1968),171; ähnl. v. Mangoldt-Klein, zu Art.87a Anm.III 3a aa(S.2307); Keidel, S. 43.
3) Heckel, Wehrverfassung, S. 90.
4) Lepper, S. 51.

B

ten Verbände einer einheitlich geführten Organisation zum Schutze der Lebensordnung des Staates gegen Angriffe von außen und innen" [1].

Den eigenen Vorstellungen dieser Arbeit am nächsten kommt die Definition von Brunkow; danach obliegt den Streitkräften "sowohl die Verteidigung des Staates gegen Kombattanten nach den Erfordernissen des Krieges als auch mit Einschränkungen der innerstaatliche Schutz bestimmter Werte und Güter gegen Angriffe ziviler Störer nach den Grundsätzen des Polizeirechts" [2].

II. Die Leistungsfähigkeit des eigenen Begriffs:

Vor einer Kritik der vorgestellten Definitionen erscheint es angebracht, in Anbetracht der festgestellten funktionellen Überschneidungen von Polizei- und Streitkräften im Innern nach geltendem Recht die Frage der Leistungsfähigkeit [3] des abzuleitenden funktionell-materiellen Begriffs erneut zu stellen. Lehnguth [4] lehnt einen derartigen Begriff im Hinblick darauf ab, daß er die Abgrenzungskriterien nicht liefern könne, die notwendig seien, um die Streitkräfte den nicht eindeutig definierten Begriffen "vollziehende Gewalt" bzw. "Verwaltung im engeren Sinne" zuzuordnen. Der in dieser Arbeit zu entwickelnde Begriff braucht derartiges nicht zu leisten, weil es für diese Arbeit ausreichte, die Streitkräfte "als Teil der Exekutive" [5] (und damit weniger speziell) anzusehen. Lehnguths Bedenken greifen daher nicht durch. Doch legen die hier erzielten Ergebnisse nahe, die auf dogmatischen Erwägungen insbesondere des "materiellen Polizeibegriffs" [6] beruhende

---

1) Witte, S.36; sehr ähnlich Lerche, Staatslexikon, Sp. 240; im Kern auch Martens, S.102; Lehnguth, S.26 ("typisches Streitkräftewirken").
2) Brunkow, S. 130.
3) zur Problematik grundsätzlich 1. Teil, 2. Absch., insbesondere D II 2.
4) S. 7, 10.
5) vgl. 1. Teil, 2.Absch. B II; im übrigen Witte, S. 35 f. m.w.N.
6) Einz. 1. Teil, 2. Absch. D II 1;

Gegensätzlichkeit der Begriffe "Polizei" und "Streitkräfte" im Bereich allgemeiner Gefahrenabwehr als weitgehend aufgehoben anzusehen [1]. Für einen materiellen Begriff der Streitkräfte ließe sich danach insoweit ein Bedürfnis feststellen, als im Hinblick auf Normal- und Ausnahmelage die grundsätzlichen Zuständigkeiten zwischen Polizei und Streitkräften gegeneinander abgegrenzt werden müßten. Im Verhältnis außen-innen würde der materielle Begriff der Streitkräfte zudem die Aufgabe (i.w.S.) allgemeiner Gefahrenabwehr von den Aufgaben kriegsvölkerrechtlichen Kombattantenabwehr abzugrenzen haben. Aber auch ansonsten könnte eine derartige Begriffsbildung dazu beitragen, in rechtsstaatlich sicherer Weise die Auslegung und Konkretisierung einzelner Kompetenzzuweisungen zu ermöglichen. Ein derartiger Begriff müßte praktikabel die primär der "Polizei" (im institutionellen Sinne) [2] zustehenden Kompetenzen im Bereich allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr von den den Streitkräften für Notzeiten begrenzt eingeräumten Kompetenzen gleicher Art trennen helfen. Dadurch ließen sich zumindest von der "grundsätzlichen Zuständigkeit" [3] her Polizei- und Streitkräfte gegeneinander abgrenzen. Im übrigen könnte nach den hier erzielten Ergebnissen das "Wesen" der Streitkräfte nicht allein vom Hauptauftrag, der Landesverteidigung nach kriegsvölkerrechtlichen Grundsätzen und auch nicht schlechthin vom Grundsatz der "ultima ratio" her bestimmt werden, weil im Falle der Inneneinsätze damit nicht differenzierend die Eigenschaft der Streitkräfte als "Rechtsschutzfaktor" [4] mit den Bindungen an das Übermaßverbot (Erforderlichkeit und Verhältnismäßig-

---

1) jedenfalls bei begriffl. Einengung auf die "Vollzugspolizei"-dazu erneut Götz, S. 18, 22; ders. DVBl. 1975, 876f i.E. wie hier Brunkow, S. 129f; dagegen wohl Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. I (1975), S. 15; zur Aufgabe der "Polizei" vgl. § 1 E BePolG (1975); zur weiteren Entwicklung vgl. § 1 I E BePolG (1975) u. Allg. Begr. 3.1-3.4 (S. 6-17).
2) dazu bei Götz, , S. 21 und Weingärtner, S. 3 m.w.N.
3) Brunkow, S. 130.
4) zum Problem Linder, S. 93 (statt Machterhaltungsinstrument).

keit) ausgedrückt zu werden pflegt.

Ohne an dieser Stelle auch für die "Polizei" (im herkömmlichen Sinne) wie den BGS (als Bundespolizei) entsprechende "materielle Begriffe" [1] liefern zu können, kann für die Streitkräfte im "funktionell-materiellen" Sinne folgende Definition vorgeschlagen werden:

"Streitkräfte(im materiellen Sinne) sind nach dem Befehlsprinzip organisierte, bewaffnete Verbände einer einheitlich geführten Organisation zum Schutz der staatlichen Lebensordnung gegen Angriffe von Kombattanten nach kriegsvölkerrechtlichen Grundsätzen, daneben in verfassungsrechtlich geregelten Fällen und als "ultima ratio" innerstaatlichen Rechtsgüterschutzes auch gegen Angriffe ziviler Störer nach den Grundsätzen allgemeinpolizeilicher Gefahrenabwehr".

C. Schlußfolgerungen [2]:

I. Eine Aufgabe i.w.S. (Zuständigkeit)der Streitkräfte zum Schutz der äußeren wie inneren Sicherheit (sog. "Doppelaufgabe" [3]) wird vom älteren Schrifttum im 19. und frühen 20. Jahrhundert mit unterschiedlichen Gründen bejaht - je nachdem, ob als Anknüpfungspunkt die Regelungen des Ausnahme- und Bundesexekutionsrechts oder aber die des Einschreitens "zu administrativen Zwecken" [4] gewählt werden (A I 1). Das jüngere Schrifttum in der Geschichte des Bonner Grundgesetzes schließt zwar eine innerstaatliche Aufgabe der Streitkräfte als solche nicht schlechthin aus (A I 2), neigt aber selbst

---

1) dazu Vorschläge bei Brunkow, S.130; zur Bedeutung des § 1 I E BePolG (1975) für die Einengung des Begriffs und Zuständigkeitsabgrenzung vgl. Allg. Begründung 2.1 und 3.13, auch bei Götz, DVBl. 1975, 877 f.

2) derartige Zusammenfassungen finden sich nach jedem Abschnitt

3) vgl. Hoffmann, S. 110; insgesamt 1.Teil, 2. Absch.A.

4) Einsätze zu polizeilichen Zwecken i.S. Art. 66 II BRV; Einzelheiten 1. Teil, 3. Absch. A.

nach Inkrafttreten des 17.Gesetzes zur Ergänzung des GG (Notstandsverfassung)[1] dazu, zumindest eine Zuständigkeit der Streitkräfte allgemein-polizeilicher Natur zu verneinen (A I 2 b)[2].

II. Eine vom Verteidigungsauftrag wesensmäßig zu trennende "Doppelaufgabe" der Streitkräfte auch zum Schutz der inneren Sicherheit existiert verfassungsgeschichtlich in ähnlicher Weise wie sie das GG derzeit - mit allerdings inhaltlich abweichender Ausgestaltung - wieder zugelassen hat: Im 19. und frühen 20. Jahrhundert wie nach geltendem Recht hat die zwar organisatorisch vollzogene, funktionell aber unvollendet gebliebene Trennung von Polizei und Streitkräften zu einer begrenzten "Konkurrenz"[3] beim Schutz der innerstaatlichen Ordnung geführt (A III 1):

1. Während das historische Einsatzrecht in den verfassungspolitisch motivierten Rechtsinstituten des Ausnahme- und Bundesexekutionsrechts eine innerstaatliche Alleinzuständigkeit der Streitkräfte vorsah (A II), die insoweit von einer Aufgabenteilung zwischen Streitkräften und Polizei sprechen läßt, blieb im Falle der Einsätze "zu administrativen Zwecken" bei requisitionsunabhängigem Einschreiten eine begrenzte "Aufgabenkonkurrenz"(Doppelzuständigkeit) bis in die Weimarer Zeit erhalten (A III 1 a).

2. Ohne Rückgriff auf ausnahmerechtliche Rechtsinstitute und damit ohne eine Aufgabenteilung im Innern läßt das GG in den requisitionsunabhängigen Einsätzen[4] nach Art. 87 a Abs. 3, Abs. 4 S. 1 und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG jene verfassungsgeschichtlich bekannte, begrenzte "Aufgabenkonkurrenz" (Doppelzuständigkeit) in Notzeiten des Verfassungslebens zwischen Polizei und Streitkräften wieder zu (A III 1 b).

---

1) v.24.Juni 1968 (BGBl. I, S. 709).
2) vgl.z.B. Dürig,in Maunz-Dürig-Herzog,zu Art.87a Rdn.24,25 mit Fn. 1 (S. 14).
3) Lepper,S. 27 i.V.m. S.30(dort jedoch beschränkt auf die "militärische Funktion").
4) dazu insgesamt 2. Teil, 2.-4.Abschnitt.

C

III. Die von den Grundsätzen der "Ultima ratio" und der Subsidiarität bestimmten, notstandsverfassungsrechtlich zugelassenen Inneneinsätze der Streitkräfte sind nicht als spezialisierte Gefahrenabwehr im polizeirechtlichen Sprachgebrauch anzusehen. Sie stellen vielmehr Aufgaben zum Zwecke allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr dar, die von den Streitkräften nach Maßgabe der Notstandsverfassung mehr oder weniger mit den Kräften der allgemeinen Polizei zusammen zu erfüllen sind (A III 1 b). In derartigen Notfällen des Verfassungslebens erscheinen in Abweichung zur Regel-Zuständigkeitsverteilung in Art. 30, 70, 83 ff GG die Aufgaben allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr bei den fraglichen Einsätzen - je nach Notlage, Intensität und Dringlichkeit- mehr oder weniger als gesamtstaatliche Angelegenheit (A II 2a)[1].

IV. Die im Notstandsverfassungsrecht zu beobachtende funktionelle "Überschneidung" [2] von Polizei und Streitkräften ist Ausdruck des nicht zuletzt in Art. 87 a Abs. 2 GG manifestierten Willens des Gesetzgebers, Einsätze der Streitkräfte "außer zur Verteidigung" als solche in eigener Zuständigkeit der Streitkräfte und zugleich zum Zwecke allgemein-polizeilicher Gefahrenabwehr zu verstehen. Eine "Doppelaufgabe" der Streitkräfte zum innerstaatlichen Rechtsgüterschutz mit diesen Eigenschaften spiegelt jenen Kompromiß des Gesetzgebers wieder, wonach jenes rechtsstaatliche Prinzip, welches (nur) grundsätzlich einen Inneneinsatz der Streitkräfte (und zwar mit stärkster staatlicher Vollzugsgewalt) verbietet, in den rechtsstaatlich eng auszulegenden Einsätzen nach der Notstandsverfassung zugunsten des Schutzprinzips des Staates zurückzutreten hat (A III 2 b) [3].

---

1) dazu im Ansatz Dierske, Polizeihoheit, S.22-28; zurückhaltend Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd.I(1975), S. 3.
2) Brunkow, S. 129 i.V.m. S. 121 ff.
3) ähnlich bereits Lepper, S. 36; zurückhaltend Dürig, GG , zu Art. 87 a Rdn. 25 Fn. 1 (S. 14); schärfer forumuliert bei v.Mangoldt-Klein, zu Art. 87 a Anm. V 4 b (S. 2322); mittelbar auch Brunkow, S. 129.

V. Die (unberührt vom Verteidigungsauftrag) nach polizeirechtlichen Grundsätzen ausgestaltete Aufgabe der Streitkräfte zum Schutz der innerstaatlichen Ordnung ("Doppelaufgabe") läßt die Ableitung eines die Haupt- wie Nebenaufgabe umfassenden, funktionell-materiellen Begriffs [1] der Streitkräfte insoweit zu, als infolge der notstandsverfassungsrechtlich bedingten Überschneidungen "polizeilicher" und "militärischer" Funktionen im Innern der materielle Polizeibegriff als Inbegriff jeglicher gefahrenabwehrender Tätigkeit seine ausschließliche Geltung heutzutage eingebüßt hat (B I, II) [2].

---

1) zum Begriff selbst siehe zuvor B II am Ende.
2) vgl. Götz, S. 18, 22; Brunkow, S. 130.

Verzeichnis benutzter Materialien zur Notstandsverfassung:

I. Entwürfe zur Notstandsverfassung:

Schröder-Entwurf: (R E 1960)	Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes betreffend das Notstandsrecht v.20.4.1960 mit Begründung, in: Bundestagsdrucksache III/1800
Höcherl-Entwurf: (RE 1962)	Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes v.31.10.1962 mit Begründung, in: Bundestagsdrucksache IV/891
AE 1965	Entwurf des Rechtsausschusses eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes v.31.5.1965, in: Bundestagsdrucksache IV/3494
Benda-Entwurf: (AB 1965)	Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses über den Regierungsentwurf v.31.10.1962- zugleich Begründung zum Entwurf des Rechtsausschusses v.31.5.1965, in Bundestagsdrucksache IV/3494
Lücke-Entwurf: (R E 1967)	Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes v.10.3.1967 mit Begründung, in: Bundestagsdrucksache V/1879
Entwurf FDP:	Antrag der Abgeordneten Dorn, Busse, Dr. Diemer-Nicolaus, Mischnick und der Fraktion der FDP - zugleich Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall v.2.10.1967, in: Bundestagsdrucksache V/2130
A E 1968/	Beschlüsse des Rechtsausschusses betreffend den Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes v.9.5.1968, in: Bundestagsdrucksache V/2873, S.21 ff.
Lenz-Entwurf: (AB 1968)	Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses über den Regierungsentwurf v.10.3.1967 und über den von der FDP-Fraktion eingebrachten Entwurf v.2.10.1967-zugleich Begründung des Entwurfs des Rechtsausschusses v.9.5.1968, in: Bundestagsdrucksache V/2873, S. 1 ff.

II. Sitzungen der Bundestagsausschüsse

1.Hearing:	1. öffentliche Informationssitzung des Rechts-u. Innenausschusses v.9.11.1967, in: Protokoll Nr. 55 (bzw. 71)
2.Hearing	2. öffentliche Informationssitzung des Rechts-u. Innenausschusses v.16.11.1967 in: Protokoll Nr. 57 (bzw. 73)
3.Hearing	3. öffentliche Informationssitzung des Rechts-u. Innenausschusses v.30.11.1967, in: Protokoll Nr. 59 (bzw. 75)

Kurzprotokoll Nr. 75 über die Sitzung des Rechtsausschusses v.13.3.1968 (zit.: Kurzprotokoll Nr. 75)

Kurzprotokoll Nr. 76 über die Sitzung des Rechtsausschusses v.15.3.1968 (zit.: Kurzprotokoll Nr. 76)

Kurzprotokoll Nr. 78 über die Sitzung des Rechtsausschusses v. 28.3.1968 (zit.:Kurzprotokoll Nr. 78)

Kurzprotokoll Nr. 79 über die Sitzung des Rechtsausschusses v.4.4.1968 (zit.: Kurzprotokoll Nr. 79)

Kurzprotokoll Nr. 80 über die Sitzung des Rechtsausschusses v. 9.5.1968 (zit.: Kurzprotokoll Nr. 80)

L e b e n s l a u f

Am 11.Mai 1941 wurde ich als ältester Sohn von 4 Kindern des ordentlichen Professors für klassische Archäologie Dr. Gerhard Kleiner und seiner Ehefrau,Dr.Ilse Kleiner, geb. Springorum in Berlin geboren.Ich bin deutscher Staatsangehöriger.
Nach Übersiedlung in das Ruhrgebiet wurde ich Ostern 1948 in Herdecke/Ruhr eingeschult und legte im Februar 1960 am mat.nat. und neusprachlichen Gymnasium Wetter/Ruhr die Reifeprüfung ab.Ab Oktober 1960 verpflichtete ich mich für 3 Jahre als Zeitoffiziersanwärter bei der Bundesmarine.

Vom Wintersemester 1963/64 an studierte ich 3 Semester in Bonn,2 Semester in Tübingen und 3 Semester in Münster Rechtswissenschaften und Neuere Geschichte/Politische Wissenschaften im Doppelfach.Am 18 Mai 1968 bestand ich vor der Prüfungskommission bei dem Oberlandesgericht in Hamm die erste juristische Staatsprüfung.
Am 1.Januar 1969 begann ich den juristischen Vorbereitungsdienst im Lande Nordrhein-Westfalen und legte am 24.Oktober 1972 vor der Prüfungskommission bei dem Oberlandesgericht in Düsseldorf die zweite juristische Staatsprüfung ab.

Vom 1.Januar 1973 bis 31.März 1975 war ich wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Universitäten Münster und Bochum - zuletzt für ein halbes Jahr tätig an der Universität Münster im Rahmen eines medienpolitischen,interdisziplinären Forschungsprojekts.

Ab 1.April 1975 verwaltete ich die Stelle eines wissenschaftlichen Assistenten am Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht der Universität Münster;seit dem 1.10.1976 bin ich dort als Assistent tätig.